

### 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland - Kontinuität und Wandel des politischen Institutionensystems

Helms, Ludger

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Helms, L. (1999). *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland - Kontinuität und Wandel des politischen Institutionensystems*. (Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 61). Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), Wien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-246650>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**50 Jahre Bundesrepublik Deutschland –  
Kontinuität und Wandel des politischen  
Institutionensystems**

**Ludger Helms**



# **50 Jahre Bundesrepublik Deutschland – Kontinuität und Wandel des politischen Institutionensystems**

**Ludger Helms**

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 61

**März 1999**

Institut für Höhere Studien  
Stumpergasse 56, A -1060 Wien  
Fax: +43/1/597 06 35

Ludger Helms  
Phone: +43/1/599 91-170  
e-mail: helms@ihs.ac.at

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien  
Institute for Advanced Studies, Vienna**

The **Political Science Series** is published by the Department of Political Science of the Austrian Institute for Advanced Studies (IHS) in Vienna. The series is meant to share work in progress in a timely way before formal publication. It includes papers by the Department's teaching and research staff, visiting professors, graduate students, visiting fellows, and invited participants in seminars, workshops, and conferences. As usual, authors bear full responsibility for the content of their contributions.

All rights are reserved.

Die **Reihe Politikwissenschaft** wird von der Abteilung Politologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien herausgegeben. Ziel dieser Publikationsreihe ist, abteilungsinterne Arbeitspapiere einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit und Diskussion zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den AutorInnen. Gastbeiträge werden als solche gekennzeichnet.

Alle Rechte vorbehalten

Editor:

**Josef Melchior**

## **Abstract**

This paper is dedicated to the study of institutional change in the Federal Republic of Germany. Starting with a somewhat more general overview of different approaches and concepts of studying change of political institutions and institutional systems, the most important developments and different features of institutional change which have occurred in Germany over the last half-century are discussed. As will be revealed in the individual sections, there has been a considerable amount of change within and between German political institutions calling into question common judgements which see the Federal Republic as an 'island of stability' with a set of institutions largely unable to adapt to new challenges.

**Bemerkungen**

Hier können allgemeine Bemerkungen eingefügt werden. Falls das nicht gemacht wird, muß hier eine leere Seite stehen (damit das Inhaltsverzeichnis auf einer ungeraden Seite beginnt).

# **Inhalt**

- 1. Vom Institutionalismus zum Neo-Institutionalismus 2**
- 2. Grundlegende Formen institutionellen Wandels 3**
- 3. Institutionalisierung und Entwicklung der deutschen Nachkriegsdemokratie 5**
- 4. Die Folgen der deutschen Vereinigung für das Institutionengefüge der Bundesrepublik 10**
- 5. Personelle Determinanten politischen Institutionenwandels 13**
- 6. Der Einfluß alternierender Parteienherrschaft auf das Profil und Zusammenspiel politischer Institutionen 17**
- 7. Der Einfluß der Europäischen Integration auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik 19**
- 8. Repräsentativität und Entscheidungseffizienz:  
Zum Verhältnis konkordanz- und konkurrenzdemokratischer  
Elemente im politischen  
System der Bundesrepublik 21**
- 9. Schlußbetrachtung 24**





Im fünfzigjährigen Jubiläumsjahr der Bundesrepublik Deutschland besteht gewiß kein genereller Mangel an historisch orientierten Bestandsaufnahmen der deutschen Nachkriegsdemokratie. Ein Blick auf das umfangreiche Schrifttum zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland zeigt jedoch, daß – im auffallenden Gegensatz zu der Situation in der modernen angelsächsischen Politikforschung – zeitgeschichtliche Analysen einerseits und auf das politische System bezogene, politikwissenschaftliche Untersuchungen im engeren Sinne andererseits häufig recht unverbunden nebeneinander stehen<sup>1</sup>. Während vielen, konzeptionell an den Stand der internationalen Politikforschung anschließenden Arbeiten eine historisch-deskriptive Dimension ermangelt, scheinen Autoren zeitgeschichtlicher Analysen oft davor zurückzuscheuen, ihre Ergebnisse im Rahmen moderner politikwissenschaftlicher Konzepte zu diskutieren.

Das Ziel des vorliegenden Beitrags besteht darin, beide Ansätze zu einer historisch orientierten, gleichwohl von ihren Fragestellungen her politologischen Bestandsaufnahme des Institutionenmodells der Bundesrepublik Deutschland zu verbinden. Im Zentrum der nachfolgenden Analyse steht die Frage nach den grundlegenden Entwicklungslinien des deutschen Institutionensystems seit 1949, den in diesem Zusammenhang maßgeblichen Prägefaktoren institutioneller Entwicklung sowie den Eigentümlichkeiten der wichtigsten politischen Institutionen im Lichte der jüngeren politikwissenschaftlichen Forschung<sup>2</sup>. Hierzu wird zunächst ein kurzer Überblick über die generelle Entwicklungsrichtung der institutionenorientierten Politikforschung und die unterschiedlichen Formen institutionellen Wandels innerhalb entwickelter westlicher Demokratien gegeben. Im Anschluß daran sollen die wichtigsten Entwicklungslinien des deutschen Institutionensystems im Zeitraum 1949 bis 1999 umrissen werden. Dabei soll sowohl internen wie externen Faktoren des institutionellen Wandels Rechnung getragen werden. In einem weiteren Schritt soll das deutsche Institutionensystem vor dem Hintergrund theoretischer Erwägungen auf seine Eigenheiten hin befragt werden. Der Schlußabschnitt formuliert eine historische Zwischenbilanz und gibt einen Ausblick auf mögliche Kernbereiche künftiger Reformen des deutschen Institutionensystems.

---

<sup>1</sup> Vgl. Wolfgang Seibel, "Historische Analyse und politikwissenschaftliche Institutionenforschung" in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden 1997, S. 357–376, 364f.

<sup>2</sup> Der Schwerpunkt dieses Beitrages liegt wohlgerneht auf dem Institutionensystem. Vgl. für detaillierte Einzelanalysen der wichtigsten politischen Institutionen in der Bundesrepublik Ludger Helms (Hg.), *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany*, London 1999 (i.E.).

# 1. Vom Institutionalismus zum Neo-Institutionalismus

Institutionelle Perspektiven haben stets mehr oder minder im Zentrum moderner politikwissenschaftlicher Analysen gestanden. Anders als in den Vereinigten Staaten wurde die Orientierung auf institutionelle Aspekte von Politik in den meisten westeuropäischen Staaten allenfalls in stark abgeschwächter durch eine behaviouralistische Gegenbewegung unterbrochen. Speziell in Deutschland konnte sich der Institutionalismus in seiner klassischen Ausprägung – d. h. mit einer starken Konzentration auf die formale bzw. verfassungsrechtliche Dimension staatlicher Institutionen – aufgrund der einflußreichen Tradition der Allgemeinen Staatslehre länger als in vielen anderen Ländern behaupten<sup>3</sup>. In frühen Arbeiten deutscher Politikwissenschaftler wurde nicht selten versucht, dem juristisch geprägten Studium staatlicher Institutionen einen eigenen Zugang gegenüberzustellen, indem Institutionen vor dem Hintergrund normativer demokratietheoretischer Konzepte beleuchtet und bewertet wurden<sup>4</sup>.

Seit den achtziger Jahren hat sich das Interesse an der Erforschung politischer Institutionen auf beiden Seiten des Atlantiks auffallend verstärkt. "New institutionalism" in seinen unterschiedlichen Formen<sup>5</sup> wurde im Bereich der "Comparative Politics"-Forschung, speziell aber auf dem Felde der "Public Policy"-Forschung zum vielleicht wichtigsten Paradigma der neunziger Jahre. Im Gegensatz zum traditionellen Institutionalismus, der während der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte in den meisten Ländern prägend war, behandeln Ansätze des neuen Institutionalismus Institutionen ganz überwiegend als unabhängige Variablen, die zur Erklärung von Unterschieden in staatlichen Politik unterschiedlicher Länder herangezogen werden. Zumindest was das Ausmaß der theoretisch orientierten Diskussion im Bereich der vergleichenden Regierungslehre und vergleichenden Systemforschung betrifft, haben Ansätze, welche Institutionen primär als abhängige Variablen behandeln, keine vergleichbar starke Revitalisierung erfahren. Der sogenannte "strukturelle Institutionalismus" verkörpert vermutlich den einzigen international einflußreichen Ansatz neo-institutioneller Ausrichtung, der Institutionen als zu erklärende Variable behandelt und diese in das Zentrum der Untersuchung rückt<sup>6</sup>. Im Gegensatz zum traditionellen Institutionalismus beschränkt der Neo-Institutionalismus selbst dort, wo er Institutionen um ihrer selbst Willen, d.h. als zu erklärende Variable, analysiert, nicht auf konstitutionelle oder andere formale Aspekte. Vielmehr stehen zum einen informelle Prägefaktoren auf der Ebene individueller Institutionen, zum anderen

---

<sup>3</sup> Bo Rothstein, "Political Institutions: An Overview" in: Robert E. Goodin/Hans-Dieter Klingemann (Hg.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford 1996, S. 133–166, 137.

<sup>4</sup> Axel Murswiek, "Parlament, Regierung und Verwaltung. 'Parlamentarisches Regierungssystem' oder 'Politische System'?", in: Stephan von Bandemer/Götrik Wewer (Hg.), *Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*, Opladen 1989, S. 149–157, 151f.

<sup>5</sup> Vgl. Vivien Lowndes, "Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal", in: *Public Administration* 74 (1996), S. 181–197; Peter Hall/Rosemary Taylor, Political Science and the Three New Institutionalisms, in: *Political Studies* 44 (1996), S. 936–957.

<sup>6</sup> Vgl. Guy B. Peters, "Political Institutions, Old and New" in: R. E. Goodin/H.-D. Klingemann (Hg.), aaO., S. 205–220, 212f.

insbesondere das Verhältnis unterschiedlicher politischer Institutionen zueinander im Zentrum des Interesses (womit gewissermaßen jeweils ein Teil der politischen Institutionen zu unabhängigen, erklärenden Variablen wird). Der “veto point”-Ansatz mit seiner Konzentration auf die Anzahl und konkrete Ausprägung der in einem System vorhandenen institutionellen Schranken gegen Mehrheitsherrschaft stellt vielleicht den am weitesten entwickelten theoretischen Zugang der neo-institutionalistischen Politikforschung dar<sup>7</sup>.

Die in diesem Beitrag entfaltete Perspektive auf die das politische Institutionensystem in der Bundesrepublik Deutschland basiert auf einem mehr oder minder traditionellen Institutionenverständnis, welches deutlich abgegrenzt ist von einer Reihe expansiv zugeschnittener Definitionen politischer Institutionen, in denen zum Teil beinahe jede Form von Verhalten, Gewohnheit oder Routine gerechnet wird<sup>8</sup>. Unter politischen Institutionen werden hier mit Seibel “*formale Organisationen*” verstanden, “*die den Prozeß der politischen Handlungskoordination – der Meinungsbildung, Konfliktaustragung, Konsensbildung, Entscheidungsfindung und Entscheidungsvollzugs – strukturieren*”<sup>9</sup>.

## 2. Grundlegende Formen institutionellen Wandels

Bevor im nächsten Abschnitt nach den wesentlichen institutionellen Entwicklungslinien des deutschen Institutionensystems gefragt werden soll, ist es zunächst notwendig, sich die wichtigsten unterschiedlichen Formen institutionellen Wandels zu vergegenwärtigen, ohne damit die ausschließlich theoretisch orientierte und für empirische Bestandsaufnahmen wenig ergiebige Diskussion über Ausprägungen institutionellen Wandels zu rekapitulieren<sup>10</sup>.

Ein systematischer Zugang zum Studium institutionellen Wandels muß zunächst zwischen unterschiedlichen *Ebenen* differenzieren, auf denen institutioneller Wandel stattfindet. Diesbezüglich kann zwischen Wandlungsprozessen innerhalb bestimmter Institutionen einerseits und Wandel im Verhältnis von zwei oder mehreren Institutionen, d. h. einem Wandel des Institutionensystems, andererseits unterschieden werden. Diese Unterscheidung ist freilich

<sup>7</sup> André Kaiser, “Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism” in: *Journal of Theoretical Politics* 9 (1997), S. 419–444; ders., “Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag”, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29 (1998), S. 525–541.

<sup>8</sup> Vgl. für eine Übersicht unterschiedlicher Institutionenbegriffe James G. March/Johan P. Olsen, *Democratic Governance*, New York 1995, S. 27f.

<sup>9</sup> W. Seibel, aaO. (Anm. 1), S. 363, Hervorhebung im Original.

<sup>10</sup> Vgl. etwa Gerhard Göhler (Hg.), *Institutionenwandel* (Sonderheft 16/1996 der Zeitschrift Leviathan), Opladen 1996. Ein interessantes Erklärungsmodell institutionellen Wandels mit einer für theoretische Arbeiten der Institutionenforschung hohen Maß praktischer Anwendbarkeit wurde jüngst vorgeschlagen von Andrew P. Cortell/Susan Peterson, “Altered States: Explaining Domestic Institutional Change”, in: *British Journal of Political Science* 29 (1999), S. 177–203. Im Gegensatz zu den folgenden Ausführungen liegt der Schwerpunkt von Cortells und Petersons Reflexionen primär auf der Differenzierung unterschiedlicher Grade institutionellen Wandels (“incremental vs. episodic institutional change”) und der Diskussion unterschiedlicher “windows of opportunity”.

ausschließlich analytischer Natur, insofern ein signifikanter Wandel innerhalb einer bestimmten Institutionen fast immer Auswirkungen auch auf das Institutionensystem (bzw. größere Teile desselben) haben dürfte<sup>11</sup>. Für jede Ebene kann institutioneller Wandel ferner gemäß seines *Ausmaßes* bzw. seiner *Reichweite* (auf einem gedachten Kontinuum von der Anpassung an veränderte Bedingungen bis zum Strukturbruch) klassifiziert werden. Bei den *Auslösern* institutioneller Wandlungsprozesse kann prinzipiell zwischen internationalen und innenpolitischen Faktoren unterschieden werden. Eine weitere Unterscheidung betrifft die konkreten *Formen* institutionellen Wandels, bei deren Erörterung wir uns im folgenden auf die Diskussion einiger der zentralen intern bestimmten Formen inkrementalen Wandels beschränken wollen.

Verfassungsreformen und andere formale Reformen bilden wichtige, jedoch keineswegs die einzigen Varianten institutionellen Wandels auf dieser Analyseebene. Unter den nicht-formalen Erscheinungsformen institutionellen Wandels, scheinen insbesondere Veränderungen in der Zusammensetzung der politischen Elite, die in den Institutionen bzw. durch diese wirkt, von zentraler Bedeutung zu sein<sup>12</sup>. Besonders deutlich wird dies in Institutionen, die nur von einer einzigen Person verkörpert werden, wie im Amt des Staatspräsidenten oder des Regierungschefs. Institutioneller Wandel durch einen Austausch des Personals läßt sich in seinen Wirkungen schwer von den Folgen möglicher anderer institutioneller Reformen unterscheiden. Wie Bert Rockman mit Blick auf die amerikanische Präsidentschaft zuspitzend festgestellt hat, „the incumbent is the institution“<sup>13</sup>. Sofern unter institutionellem Wandel ausdrücklich auch Veränderungen im Verhalten politischer Institutionen verstanden werden sollen, scheinen Veränderungen in der öffentlichen Erwartung an politische Institutionen ebenfalls von zentraler Bedeutung sein, wobei es nicht zwangsläufig zu formalen institutionellen Reformen kommen muß. Wiederum reagieren politische Institutionen, die nur von einer einzigen Person verkörpert werden, besonders sensibel auf veränderte öffentliche Erwartungen, wie etwa die jüngere amerikanische Forschung über die sogenannte „Erwartungslücke“ zwischen der Öffentlichkeit und dem Präsidenten zeigt<sup>14</sup>. Freilich kann ein Wandel in der öffentlichen Erwartungshaltung gegenüber bestimmten Institutionen auch zum Anlaß für formale institutionelle Reformen werden. Hierbei sind wiederum zwei unterschiedliche Formen zu unterscheiden. Im ersten Fall können Veränderungen in der öffentlichen Erwartung an politische Institutionen indirekt zu institutionellen Veränderungen führen. Als Beispiel für diesen Prozeß wurde auf die Einführung plebiszitärer Instrumente auf Landesebene durch die

<sup>11</sup> Vgl. Gerhard Göhler, „Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel“ in: ders. (Hg.), aaO. (Anm. 10), S. 21–56, 27.

<sup>12</sup> Vgl. Dietrich Herzog, „Der moderne Berufspolitiker. Karrierebedingungen und Funktion in westlichen Demokratien“ in: *Der Bürger im Staat* 490 (1990), S. 28–51, 48.

<sup>13</sup> Bert A. Rockman, „Entrepreneur in the Constitutional Marketplace: The Development of the Presidency“ in: Peter F. Nardulli (Hg.), *The Constitution and American Political Development. An Institutional Perspective*, Urbana/Chicago 1992, S. 97–120, 100.

<sup>14</sup> Vgl. Jeffrey E. Cohen, *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making. The Public and the Policies That Presidents Choose*, Ann Arbor 1997.

jeweils regierenden Parteien verwiesen<sup>15</sup>. Institutioneller Wandel muß also nicht zwangsläufig jene Akteure selbst betreffen, an die der Wunsch nach institutioneller Reform herangetragen wird. Allerdings kann dies durchaus der Fall sein, wodurch die zweite Variante formalen institutionellen Wandels als Folge von veränderten öffentlichen Erwartungen an das Profil politischer Institutionen bezeichnet ist. Ein prominentes Beispiel hierfür bietet die institutionelle Reform in Richtung einer "plebiszitären Öffnung" der politischen Parteien in der Bundesrepublik.

### 3. Institutionalisierung und Entwicklung der deutschen Nachkriegsdemokratie

Die vor dem Hintergrund mehrfacher Interventionen der Westalliierten im Parlamentarischen Rat geführten Beratungen über die politischen Institutionen und die Institutionenordnung des Grundgesetzes waren insgesamt durch ein beträchtliches Maß an Übereinstimmung und verhältnismäßig rasche Einigung zwischen den Parteien gekennzeichnet. Die Grundprinzipien des parlamentarischen Systems einschließlich seiner Besonderheiten, wie der parlamentarischen Kanzlerwahl oder des "konstruktiven" Mißtrauensvotums, wurden zügig und weitgehend einvernehmlich beschlossen. Eine bemerkenswerte Ausnahme von der ansonsten eher konsensgeprägten Beratungsstruktur über die politische Institutionenordnung bildete das föderative System und dabei insbesondere die konkrete Organisation des Bundesrates, für den grundsätzlich unterschiedliche Modelle diskutiert wurden. Dieser insgesamt durch ein hohes Maß an Konsens und rasche Kompromißfindung geprägte Entscheidungsstil in der Mehrzahl institutioneller Fragen stand in bemerkenswertem Gegensatz zu den deutlich langwierigeren Auseinandersetzungen etwa im Bereich der Wirtschafts- und Sozialordnung<sup>16</sup>.

Die 1949 von den Verfassungsvätern und -müttern geschaffene Institutionenordnung zeichnete sich bekanntlich durch eine im internationalen Vergleich ungewöhnlich hohe Anzahl von "checks and balances" – oder wie die moderne Demokratieforschung zu sagen pflegt, zahlreichen "Barrieren gegen Mehrheitsherrschaft" – aus. Hierzu zählen vor allem der Bundesrat, die Bundesbank und das Bundesverfassungsgericht, wobei insbesondere die beiden letzteren häufig dezidiert als potentielle "Gegenregierungen" oder "Mitregenten" interpretiert wurden. Ein amerikanischer Beobachter sprach in einer berühmt gewordenen Wendung von der bundesrepublikanischen Ordnung als einer "semi-sovereign democracy"<sup>17</sup>. Zu der starken Machtteilung im bundesdeutschen System zählte von allem Anfang an auch die

<sup>15</sup> Vgl. Susan Scarrow, "Party Competition and Institutional Change. The Expansion of Direct Democracy in Germany", in: *Party Politics* 3 (1997), S. 451–491.

<sup>16</sup> Vgl. Karlheinz Nicolauß, "Politische Kontroversen im Parlamentarischen Rat" in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 32–33/98, S. 20–28; ders., *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945–1949*, Paderborn u.a. 1998; Michael F. Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes*, Göttingen 1998.

<sup>17</sup> Peter Katzenstein, *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia 1987.

Struktur des Parteiensystems mit dem daraus sich ergebenden, kaum jemals unterbrochenen faktischen Zwang zur Koalitionsbildung<sup>18</sup> und die starke Stellung der Verbände im staatlichen Politikformulierungsprozeß.<sup>19</sup> Ein weiteres Charakteristikum des deutschen Demokratiemodells bildete der praktisch vollständige Verzicht auf plebiszitäre Instrumente auf Bundesebene, welcher seinerzeit noch vor allem mit dem Verweis auf die negativen historischen Erfahrungen mit direktdemokratischen Entscheidungsverfahren gerechtfertigt wurde.

Die Frage nach der historischen Entwicklungsdynamik des deutschen Institutionensystems ist häufig gestellt und mit unterschiedlicher Akzentsetzung beantwortet worden. Es empfiehlt sich, eine Bestandsaufnahme in zwei, periodisch unterteilten Schritten – die vier Jahrzehnte der „alten Bundesrepublik“ und die Zeit seit der Vereinigung – zu formulieren.

In einer am Vorabend der deutschen Einigung veröffentlichten Bestandsaufnahme über die institutionelle Entwicklung der Bundesrepublik seit 1949 sprach der britische Deutschlandexperte Gordon Smith von einer bemerkenswerten „absence of significant ‘developments’ [...] What has to be concluded is that – in witnessing the substantial changes that have taken place in recent decades, affecting policy and politics over wide areas – we have to appreciate the stability, even inertia, of the basic institutions“<sup>20</sup>. Auf den ersten Blick scheint an dieser, vor allem im westlichen Ausland gängigen Bewertung wenig auszusetzen zu sein. Tatsächlich gab es in den ersten vier Jahrzehnten der Geschichte der Bundesrepublik – ungeachtet der zahlreichen Änderungen des Grundgesetzes<sup>21</sup> – wenig wirklich einschneidende institutionelle Reformen. Die bedeutendste einzelne Reformmaßnahme stellte vermutlich die Neuregelung der Finanzverfassung des föderativen Systems im Jahre 1969 dar. Sie führte die „Gemeinschaftsaufgaben“ gemäß Art. 91a GG ein, welche ein System etablierten, das Scharpf und andere „Politikverflechtung“ genannt haben<sup>22</sup> und das im Ergebnis zu einer Stärkung der bereits in den ersten drei Jahrzehnten der Bundesrepublik erkennbaren unitarischen Entwicklungstendenz des deutschen Föderalismus beitrug. Reformen in anderen Bereichen

---

<sup>18</sup> Um einen faktischen Zwang, Koalitionsregierungen bilden zu müssen, handelt es sich insofern, als mit einer Ausnahme (1957) bislang keine Partei eine absolute Stimmen- bzw. Mandatsmehrheit erreicht hat und Minderheitsregierungen, im Gegensatz zu der Situation vor allem in mehreren skandinavischen Ländern, nach Auffassung aller relevanten Akteure keine attraktive Alternative darstellen. Die einzige längere Phase einer Einparteienregierung von CDU/CSU gab es 1960/61. Weitere, auf wenige Wochen beschränkte Phasen von Einparteienregierung gab es 1962, 1966 und 1982.

<sup>19</sup> Vgl. Ulrich von Alemann, *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik*, 2. Aufl., Opladen 1989.

<sup>20</sup> Gordon Smith, „Structures of Government“ in: Gordon Smith/William E. Paterson/Peter H. Merkl (Hg.), *Developments in West German Politics*, London 1989, S. 24–39, 39.

<sup>21</sup> Thomas Ellwein zufolge gehört das Grundgesetz „zu einer der am häufigsten geänderten Verfassungen der Welt“, was nicht zuletzt mit der sehr detaillierten Form zahlreicher Regelungen im Grundgesetz erklärt wurde, welche Anpassungen an politische Veränderungen überdurchschnittlich häufig nötig werden ließ. Vgl. Thomas Ellwein, „Verfassung und Verwaltung“ in: Martin Broszat (Hg.), *Zäsuren nach 1945. Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte*. Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Bd. 61, München 1990, S. 47–61, 47.

<sup>22</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf et al., *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, 2 Bände, Kronberg/Ts., 1976/77.

blieben zumeist noch stärker gemäßigter Natur und an dem übergeordneten Ziel orientiert, die existierenden institutionellen Strukturen durch adaptive Modernisierung zu vervollkommen.<sup>23</sup>

Das formale Verhältnis der fünf Verfassungsorgane – Bundespräsident, Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht – blieb praktisch unverändert, so daß bereits geringfügige Reformen (wie die Abschaffung der Möglichkeit des Bundespräsidenten oder der Bundesregierung für die ersten vier Jahrzehnte der Bundesrepublik, beim Bundesverfassungsgericht juristische Gutachten einzuholen) ins Auge fallen. Indes ist zumindest ein schrittweiser Bedeutungszuwachs des Bundesrates im Institutionengefüge zu konstatieren, welcher sich allerdings weniger als Ergebnis einer einzelnen Reformmaßnahme, sondern vielmehr als Folge der expansiven Interpretation des Art. 84 GG durch die Länder (gedeckt durch eine entsprechende Jurisdiktion des Bundesverfassungsgerichts) und die daraus resultierende drastische Zunahme von sogenannten „Zustimmungsgesetzen“ entwickelte. Das wachsende Gewicht des Bundesrates und des Bundes wurde begleitet von einem nicht zu übersehenden Bedeutungsverlust der Landesparlamente, welcher das föderative System der Bundesrepublik schrittweise zu einem „Exekutivföderalismus“ werden ließ.

Die dominante Entwicklungstendenz der „alten Bundesrepublik“ verlief zweifellos in Richtung „Konzentration“ und „Zentralisierung“. Insbesondere für den Bereich des Föderalismus ist die These von der „Unitarisierung des Bundesstaates“ (Hesse) heute praktisch unumstritten<sup>24</sup>, wenngleich in der jüngeren Literatur darauf hingewiesen wurde, daß sich seit Anfang der achtziger Jahre auch Anzeichen einer gegenläufigen Entwicklungstendenz aufspüren lassen. Diese haben nach Braun vor allem etwas mit dem zu Anfang der achtziger Jahre nachlassenden Interesse Bonner Regierungen, keynesianische Wirtschaftspolitik zu betreiben und hierfür das föderative System als Steuerungsinstrument zu gebrauchen, zu tun. In dieselbe Richtung wirkte das zunehmende Streben auf der Seite der wohlhabenderen Bundesländer, ihre eigenen Interessen in einigen Politikfeldern stärker als bislang zum Tragen zu bringen<sup>25</sup>.

Unübersehbar sind Konzentrationstendenzen auch auf der Ebene des Parteiensystems der „alten Bundesrepublik“. Während sich 1949 zunächst noch 11 Parteien im Bundestag befanden, sank deren Zahl bis zum Jahre 1961 auf nur noch 3. Dieser beispiellose Konzentrationsprozeß ist zutreffend vor allem mit dem Verblassen der in der unmittelbaren Nachkriegszeit

<sup>23</sup> So etwa im Bereich der institutionellen Reformen des Bundestages oder des selten explizit aus dieser Perspektive beleuchteten Bundesverfassungsgerichts. Vgl. Ludger Helms, „The Federal Constitutional Court: Institutionalising Judicial Review in a Semi-Sovereign Democracy“ in: ders. (Hg.), aaO. (Anm. 2).

<sup>24</sup> Debatten entzündeten sich eher an der spezielleren Frage, inwieweit eine Unitarisierungstendenz bereits 1949 vorgezeichnet war oder sich erst im Laufe der folgenden Jahrzehnte entwickelte. Vgl. Heiderose Kilper/Roland Lhotta, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1996, S. 151ff.

<sup>25</sup> Vgl. Dietmar Braun, „Der bundesdeutsche Föderalismus an der Wegscheide. Interessenkoalitionen, Akteurskonflikte und institutionelle Lösungen“ in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 7 (1996), S. 101–135, 110f.



noch sehr zahlreichen gesellschaftlichen Konfliktlinien erklärt worden<sup>26</sup>. Erst 1983 wurde das etablierte "Zweieinhalbparteiensystem" durch den Einzug der Grünen in den Bundestag pluralistisch erweitert. Interessanterweise blieb der Konzentrationsprozeß im Parteiensystem nach 1949 jedoch nicht auf die abnehmende Anzahl parlamentarisch repräsentierter Akteure beschränkt. Zugleich verringerte sich der ideologisch-programmatische Abstand zwischen den dominanten Volksparteien CDU und SPD. Die wichtigste Wegmarke dieses Prozesses bildete das Godesberger Programm der Sozialdemokraten aus dem Jahre 1959. Wie in anderen westlichen Ländern wurde die "Zentrumsbewegung" der Sozialdemokraten auf den Feldern der Wirtschafts-, Außen- und Militärpolitik durch eine ebenfalls zentripetal orientierte programmatische Entwicklung der Christdemokraten in anderen Politikbereichen, wie etwa der Sozialpolitik, begleitet<sup>27</sup>.

Auch auf der Ebene Wahlsystems gab es während des ersten Jahrzehnts der Bundesrepublik eine Reihe kleinerer Reformen, die daran orientiert waren, einer unerwünschten Aufsplitterung des Parteienspektrums zusätzlich institutionell entgegenzuwirken: So wurde 1953 zunächst die Geltung der 5-Prozent-Hürde verschärft, indem diese auf Stimmengewinne auf Bundesebene, nicht lediglich auf der Ebene eines Landes oder mehrerer Länder bezogen wurde. 1956 wurde die Anzahl der Direktmandate, die eine Partei erringen muß, um auch ohne Überwindung der 5-Prozent-Hürde an der Mandatsverteilung beteiligt zu werden, von eins auf drei erhöht.

Innerhalb des Bundestages manifestierte sich eine gewisse Konzentrationstendenz nicht nur hinsichtlich der Anzahl der Fraktionen sondern insbesondere auch in Form einer wachsenden Kohäsion der Fraktionen, welche anfangs nur bei der SPD gegeben war<sup>28</sup>. Des weiteren wurden auch die formalen numerischen Anforderungen bezüglich des Fraktionsstatus im Bundestag über die Jahrzehnte deutlich verschärft<sup>29</sup>. Während der ersten Jahre der Bundesrepublik lag die numerische Mindestgrenze für Fraktionsbildungen noch bei 10 Abgeordneten, was einer Repräsentationsstärke von 2,5 Prozent an der Gesamtheit von Abgeordneten entsprach. Zwischen 1952 und 1969 betrug das Quorum 15 Abgeordnete, dem in Abhängigkeit zu der steigenden Gesamtzahl von Abgeordneten zunächst 3,7 Prozent und später 3 Prozent entsprachen. Im Jahre 1969 wurde das Quorum auf das bis heute gültige Maß von 5 Prozent der Abgeordneten angehoben. Auch die "Koalitionsdisziplin" im bürgerlichen Lager entwickelte

---

<sup>26</sup> Vgl. Klaus von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 8. Aufl., München 1996, S. 118f.

<sup>27</sup> Vgl. Eva Kolinsky, "Das Parteiensystem der Bundesrepublik: Forschungsthemen und Entwicklungslinien" in: Oskar Niedermeyer/Richard Stöss (Hg.), *Stand und Perspektive der Parteienforschung in Deutschland*, Opladen 1993, S. 46f.; Manfred G. Schmidt, "Allerweltparteien in Westeuropa? Ein Beitrag zu Kirchheimers These vom Wandel des westeuropäischen Parteiensystems" in: *Leviathan* 13 (1985), S. 376–397, 382.

<sup>28</sup> Vgl. Thomas Saalfeld, *Parteisolddaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949–1990)*, Opladen 1995.

<sup>29</sup> Vgl. Ludger Helms, *Wettbewerb und Kooperation. Zum Verhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Österreich*, Opladen 1997, S. 56f.

sich nur langsam und fehlte in den ersten Jahrzehnten vor allem bei den Liberalen beinahe vollständig<sup>30</sup>. Sie wurde aber ebenso wie die "Fraktionsdisziplin" seit den sechziger Jahren zu einer festen Erscheinungsform des Bonner Parlamentarismus.

Es ist jedoch wichtig zu sehen, daß die aufgezeigte Entwicklung in Richtung "Zentralisierung" und "Konzentration" nicht für alle institutionellen Bereiche gleichermaßen gilt. In der öffentlichen Verwaltung beispielsweise gab es seit den siebziger Jahren zwar mehrere kommunale Gebietsreformen, die die Anzahl der Gemeinden, Landkreise und Stadtkreise zum Teil drastisch reduzierte und insofern eine stark zentralisierende Wirkung hatte<sup>31</sup>. In funktionaler Hinsicht überwiegen seit einiger Zeit gleichwohl entgegengesetzte Entwicklungen. So gibt es seit den achtziger Jahren deutliche Tendenzen einer schleichenden Dezentralisierung, die zu einem Teil mit den Begriffen "interne Privatisierung" oder "contracting out" beschrieben werden können<sup>32</sup>.

Von einer moderaten Dezentralisierungstendenz läßt sich auch mit Blick auf den Bereich der Interessenvermittlung sprechen, obwohl das dominante Muster des Verhältnisses zwischen Staat und Verbänden in der Bundesrepublik – im deutlichen Gegensatz etwa zu Österreich – stets überwiegend durch sektorale, nicht sektorenübergreifende Regelungsmechanismen charakterisiert war. Der Korporatismus in der Bundesrepublik erreichte seinen Höhepunkt Ende der sechziger Jahre in Form der "Konzertierten Aktion". Nach deren endgültigen Scheitern 1976 gelang es nicht mehr, ein vergleichbar intensives und erfolgreiches tripartistisches Verhandlungsregime zu etablieren, obwohl die ökonomischen Probleme im Gefolge der deutschen Vereinigung das Gedankengut der "Konzertierten Aktion" neu belebten und zu gewissen Kooperationsversuchen führten<sup>33</sup>. In Richtung Dezentralisierung im Sinne einer fortschreitenden Pluralisierung verlief darüber hinaus auch die numerische und funktionale Entwicklung des Interessengruppensystems. Die Anzahl der im offiziellen Lobbyisten-Verzeichnis des Deutschen Bundestages aufgeführten Verbände verdoppelte sich im Zeitraum von der Mitte der siebziger Jahre bis zur deutschen Vereinigung<sup>34</sup>. Die wachsende Zahl professionalisierter Lobbygruppen wurde zudem begleitet durch eine massenhafte Zunahme sogenannter "neuer sozialer Bewegungen" seit den siebziger Jahren, welche speziell die

---

<sup>30</sup> Vgl. Gerhard Loewenberg, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1969, S. 231.

<sup>31</sup> Vgl. zusammenfassend Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Aufl. Opladen 1996, S. 384.

<sup>32</sup> Vgl. Klaus König, *Modernisierung von Staat und Verwaltung*, Baden-Baden 1997.

<sup>33</sup> Vgl. Heidrun Abromeit, *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*, Opladen 1993, S. 166ff. Es bleibt abzuwarten, welche Entwicklung das von der Regierung Schröder im Spätherbst 1998 etablierte "Bündnis für Arbeit und Ausbildung" nimmt. Vgl. für eine politische Zieldefinition dieses Projektes den entsprechenden Passus in der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998, abgedruckt in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 31 (1998), S. 485–504, 486.

<sup>34</sup> Vgl. Martin Sebaldt, *Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen*, Opladen 1997, S. 76

etablierten Parteien, aber auch die traditionell ausgerichteten Interessenverbände herausforderten.<sup>35</sup>

Die in vielen Bereichen lange Zeit dominante Entwicklung des deutschen Institutionensystems in Richtung auf "Konzentration" und "Zentralisierung" wurde begleitet durch Tendenzen einer "Informalisierung" des Parlamentarismus und der Regierungspraxis. Seit Anfang der achtziger Jahre wurde die "Koalitionsrunde" – welche unterschiedliche Vorläufer schon in der Zeit vor dem Machtwechsel von 1982 hatte<sup>36</sup> – zum eigentlichen Entscheidungszentrum der Bonner Koalitionspolitik<sup>37</sup>. Sie verdrängte weitestgehend die in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik noch recht einflußreichen Kabinetts- und interministeriellen Ausschüsse<sup>38</sup> und schwächte durch die sektorale Ausdifferenzierung der "Koalitionsgespräche" langfristig auch das Ressortprinzip<sup>39</sup>. Die im Vorfeld der gescheiterten Christlich-Liberalen Steuerreform der neunziger Jahre geführten außerparlamentarischen Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition und die Einrichtung von parteienübergreifenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen bilden weitere wichtige Komponenten einer Informalisierung des deutschen Parlamentarismus<sup>40</sup>.

## 4. Die Folgen der deutschen Vereinigung für das Institutionengefüge der Bundesrepublik

Die anfangs weit verbreiteten Hoffnungen auf eine Totalrevision des Grundgesetzes im Gefolge der deutschen Einigung erwiesen sich angesichts der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat, und damit zugleich in der 1992 eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission, rasch als realitätsfern. Die erstaunlich geringe öffentliche Aufmerksamkeit, die der Arbeit der GVK über weite Strecken zuteil wurde, zeigte einmal mehr, daß die Verfassungspolitik einen Politikbereich bildet, für den sich ein öffentlicher politischer Diskurs nur schwer entfachen läßt. Dies scheint speziell für institutionelle Aspekte von

<sup>35</sup> Vgl. Roland Roth/Dieter Rucht (Hg.), *Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., Bonn 1991.

<sup>36</sup> Vgl. Wolfgang Rudzio, "Informelle Entscheidungsmuster in Bonner Koalitionsregierungen" in: Hans-Hermann Hartwich/Götrik Wewer (Hg.), *Regieren in der Bundesrepublik II*, Opladen 1991, S. 125–141.

<sup>37</sup> Vgl. Waldemar Schreckenberger, "Veränderungen im parlamentarischen Regierungssystem. Zur Oligarchie der Spitzenpolitiker der Parteien" in: Karl Dietrich Bracher u.a. (Hg.), *Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*, Berlin 1992, S. 133–157; ders., "Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden" in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25 (1994), S. 329–346.

<sup>38</sup> Vgl. Philip Manow, "Informalisierung und Parteipolitisierung – Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik" in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27 (1996), S. 96–107.

<sup>39</sup> Vgl. Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., Opladen 1998, S. 57f.

<sup>40</sup> Vgl. Ludger Helms, *Perspectives on Government and Opposition in Unified Germany* in: *Politics* 18 (1998), S. 151–158, 156. Die "Informalisierungstendenz" innerhalb des politischen Entscheidungssystems hat nach mehrheitlicher Einschätzung der relevanten Beobachter trotz der geringeren Stellenwertes der "Koalitionsrunde" auch unter Bundeskanzler Schröder nicht abgenommen; vgl. Gunter Hoffmann, "Die Versuchs-Regierung", in: *Die Zeit*, 28. Januar 1999, S. 3.

Verfassungspolitik zu gelten. Während die Staatszieldiskussion immerhin noch einen kleinen Teil der Bevölkerung politisierte, fand unter den institutionellen Reformaspekten allenfalls die Debatte über die Einführung direkt-demokratischer Instrumente eine gemäßigte öffentliche Anteilnahme.

Die von der GVK empfohlenen und anschließend vom Bundestag und Bundesrat beschlossenen Verfassungsänderungen auf dem Felde der politischen Institutionen fielen – gemessen an der thematischen Spannweite der Verfassungsreformdiskussion – alles in allem höchst bescheiden aus. Das föderative System bildete den einzigen Bereich, in dem eine Reihe erwähnenswerter Änderungen beschlossen wurden. Hierzu zählte insbesondere eine Reform der generellen „Einsatzregeln“ bei konkurrierender und Rahmengesetzgebung durch die Neufassung der „Bedürfnisklausel“, geringfügige Änderungen hinsichtlich des Terrainzuschnittes der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung sowie die Erleichterung der Länderneugliederung durch Staatsverträge unter Zustimmung der betroffenen Bevölkerung.<sup>41</sup> Daß einzelne Beobachter selbst im Hinblick auf die Entwicklungen im föderalen Bereich von einer „non-reform“<sup>42</sup> sprachen, zeigt, wie sehr speziell im westlichen Ausland der Eindruck einer verfassungspolitischen Immobilität überwog. Zu den bemerkenswerten „Nicht-Reformen“ im Zuge der Verfassungsrevision von 1994 zählte der vollständige Verzicht auf die Einführung plebiszitärer Instrumente im Grundgesetz, obwohl diese in der GVK zumindest eine Mehrheit, wenn auch nicht die zur Beschlußempfehlung notwendig Zweidrittelmehrheit fanden.<sup>43</sup>

Die Diskussion über institutionellen Wandel in der deutschen Politikwissenschaft der neunziger Jahre war beinahe ausschließlich auf die Probleme des „Institutionentransfers“ von West nach Ost konzentriert. Die weit ausgreifende Debatte läßt sich zumindest grob in die Problemdimensionen „Strategien der Vereinigungspolitik“ einerseits und die Analyse der konkreten institutionellen Veränderungen selbst andererseits differenzieren. Beide Stränge haben einen Komplexitätsgrad erreicht, der es unmöglich macht, sie an dieser Stelle auch nur ansatzweise zu rekapitulieren<sup>44</sup>. Das Mehrheitsurteil über den institutionellen Konsolidierungsprozeß im östlichen Teil Deutschlands geht davon aus, daß dieser in beträchtlichem Maße geglückt sei, auch wenn das westdeutsche Institutionensystem angesichts der spezifischen Probleme der ostdeutschen Transitionsgesellschaft in den Augen einiger Beob-

---

<sup>41</sup> Vgl. H. Kilper/R. Lhotta, aaO. (Anm. 24), S. 266f.; Heinz Laufer/Ursula Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1998, S. 126f.

<sup>42</sup> Charlie Jeffery, „The Non-Reform of the German Federal System after Unification“ in: *West European Politics* 18 (1995), S. 252–272.

<sup>43</sup> Vgl. Andreas Klages/Petra Paulus, *Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit*, Marburg 1996.

<sup>44</sup> Vgl. aber die Forschungsberichte von Thomas Bulmahn, „Vereinigungsbilanzen. Die deutsche Einheit im Spiegel der Sozialwissenschaften“ in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 40–41/97, S. 29–37 und Rolf Reißig, „Transformationsforschung: Gewinne, Desiderate und Perspektiven“ in: *Politische Vierteljahresschrift* 39 (1998), S. 301–328.

achter als "nur bedingt anschlussfähig"<sup>45</sup> erscheint. Sowohl der Organisationsgrad zentraler politischer Akteure, wie der Parteien und Verbände, als auch in besonderem Maße das Ausmaß öffentlichen Vertrauens in die politischen Institutionen bleiben in den neuen Bundesländern deutlich schwächer ausgeprägt als im Westen<sup>46</sup>. Mit von Beyme lässt sich bis auf weiteres von einem "asymmetrischen System", basierend auf der generellen Institutionsstruktur der "alten Bundesrepublik"<sup>47</sup>, sprechen.

Gerade die Entwicklungen im Gefolge der deutschen Vereinigung unterstreichen jedoch die Einsicht, daß die Analyse institutionellen Wandels nicht auf den Bereich formaler, intendierter institutioneller Reformen beschränkt bleiben darf. Maßgebliche, wenn auch nicht revolutionär anmutende Änderungen im Institutionensystem gab es nicht zuletzt auf der Ebene des Parteien- und Verbändesystems. Auf der Ebene des Parteiensystems gab es deutliche Anzeichen einer Regionalisierung, die sich insbesondere in Form der grundsätzlich anders strukturierten Parteiensysteme in den neuen Bundesländern zeigt<sup>48</sup>. Es kam aber weder bei den Bundestagswahlen 1990 und 1994 noch bei den jüngsten Wahlen von 1998 zu einer übermäßigen Fragmentierung, die an Weimarer Verhältnisse erinnern würde. Aus dem 1983 geschaffenen Vierparteiensystem ist in den neunziger Jahren ein Fünfparteiensystem geworden. Die Wettbewerbsstruktur des Parteiensystems nach der Vereinigung ist durch eine deutlich erkennbare ideologisch-programmatische, zudem stimmenmäßig annähernd symmetrische Bipolarisierung gekennzeichnet<sup>49</sup>. Die FDP hat ihre traditionelle Rolle als "Königsmacher" hierdurch eingebüßt. Die PDS nimmt auf Bundesebene nach wie vor eine Sonderposition ein, da sie, im Gegensatz zu der Situation auf der lokalen und Landesebene, bislang nicht als "koalitionsfähig" gilt. Sie könnte den sich in den neunziger Jahren herausgebildeten Bipolarismus im Kräfteverhältnis der etablierten Parteien (CDU/CSU, FDP vs. SPD, Grüne) gefährden.

Speziell hinsichtlich des Ost-West-Gegensatzes waren die Veränderungen im Bereich des Interessengruppensystems ähnlich weitreichend wie auf der Ebene des Parteiensystems. Der Organisationsgrad der ostdeutschen Verbände entwickelte sich in den frühen neunziger Jahren beachtlich, fiel aber nach kurzer Zeit auf ein deutlich mäßigeres Durchschnittsniveau zurück<sup>50</sup>. Entscheidender war der bislang im wesentlichen gescheiterte Versuch, ein einheitliches,

---

<sup>45</sup> Gert-Joachim Glaeßner, "Zwischenbilanz: Die neue Bundesrepublik fünf Jahre nach dem Ende des Kommunismus", in: *Deutschland-Archiv* 28 (1995), S. 10–20.

<sup>46</sup> Vgl. Dieter Fuchs, "Wohin geht der Wandel der demokratischen Institutionen in Deutschland? Die Entwicklung der Demokratievorstellungen der Deutschen seit ihrer Vereinigung" in: G. Göhler (Hg.), aaO. (Anm. 10), S. 253–284.

<sup>47</sup> K. von Beyme, aaO. (Anm. 26), S. 11.

<sup>48</sup> Vgl. Ute Schmidt, "Sieben Jahre nach der Einheit. Die ostdeutsche Parteienlandschaft im Vorfeld der Bundestagswahl 1998" in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1–2/1998, S. 37–53.

<sup>49</sup> Vgl. Gordon Smith, "The Party System at the Crossroads" in: ders./William E. Patterson/Stephen Padgett (Hg.), *Developments in German Politics 2*, London 1996, S. 55–71, 64ff.

<sup>50</sup> Vgl. Stephen Padgett, "Interest Groups in the Five New Länder" in: Gordon Smith et al. (Hg.), aaO. (Anm. 48), S. 233–247.

integriertes Interessenverhandlungssystem zu etablieren. Erhebliche Erosionserscheinungen beim "Transfer des korporatistischen Steuerungsrepertoires" wurden insbesondere für den Bereich der Arbeitsbeziehungen und der Selbstorganisationsfähigkeit von Spitzenverbänden identifiziert<sup>51</sup>. Die Krise des "Modell Deutschland" gehört insgesamt zweifelsohne zu den bemerkenswertesten Entwicklungen im vereinigten Deutschland, auch wenn die Gründe hierfür nicht ausschließlich in den institutionellen und ökonomischen Voraussetzungen innerhalb der Bundesrepublik gesehen werden dürfen<sup>52</sup>.

## 5. Personelle Determinanten politischen Institutionenwandels

Wie für die meisten anderen westlichen Demokratien lassen sich für die Bundesrepublik – neben einer fortbestehenden Abgehobenheit der politischen Elite von der Gesamtbevölkerung hinsichtlich der Kriterien Bildung und beruflicher Hintergrund<sup>53</sup> – vor allem zwei wichtige Wandlungstendenzen erkennen, die das Profil des in den politischen Institutionen tätigen Personals über die letzten Jahrzehnte nachhaltig verändert haben. Die erste Entwicklung betrifft die gewachsene Professionalisierung der politischen Elite. Der Anteil derer im politischen System der Bundesrepublik, die – um in der bekannten, von Max Weber geprägten Formel zu sprechen – nicht nur für die Politik, sondern auch von der Politik leben, ist kontinuierlich angewachsen. Die Diäten von Mitgliedern des Deutschen Bundestages zählen zu den höchsten der Welt<sup>54</sup>. Vor allem die Zahl jener Abgeordneten, die kaum über nennenswerte berufliche Erfahrungen in anderen Bereichen als der Politik verfügen, ist über die letzten Jahrzehnte dramatisch gestiegen. Fast ein Viertel der Abgeordneten des 13. Deutschen Bundestages verfügte über maximal fünf Jahre Berufserfahrung außerhalb der Politik<sup>55</sup>. Die für die Weimarer Republik typischen Muster einer "institutionellen Konkurrenz zwischen Parlamenten, Parteien und Interessengruppen als Agenten politischer Professionalisierung"<sup>56</sup> wurden nach 1945 eindeutig zugunsten der Parteien entschieden, deren Aufstieg in Staat und

---

<sup>51</sup> Vgl. Roland Czada, "Vereinigungskrise und Standortdebatte. Der Beitrag der Wiedervereinigung zur Krise des westdeutschen Modells" in: *Leviathan* 26 (1998), S. 24–59, 28; Gerhard Lehmbuch, "Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung" in: Wolfgang Streeck (Hg.), *Staat und Verbände* (Sonderheft 25/1994 der Politischen Vierteljahresschrift), Opladen 1994, S. 370–392; ders., "Die Rolle der Spitzenverbände im Transformationsprozeß: Eine neo-institutionalistische Perspektive" in: Raj Kollmorgen/Rolf Reißig/Johannes Weiß (Hg.), *Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland*, Opladen 1996, S. 117–146.

<sup>52</sup> Vgl. Rolf G. Heinze, *Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des "Modell Deutschland"*, Opladen 1998; Georg Simonis (Hg.), *Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen*, Opladen 1998.

<sup>53</sup> Vgl. K. von Beyme, aaO. (Anm. 26), S. 215ff.

<sup>54</sup> Vgl. Klaus von Beyme, *Die politische Klasse im Parteienstaat*, Frankfurt a.M. 1993, S. 141f., Tabelle 7.

<sup>55</sup> Vgl. Lutz Golsch, *Die politische Klasse im Parlament. Politische Professionalisierung von Hinterbänklern im Deutschen Bundestag*, Baden-Baden 1998, S. 129.

<sup>56</sup> Jens Borchert/Lutz Golsch, "Deutschland: Von der "Honoratiorenzunft" zur politischen Klasse" in: Jens Borchert (Hg.), *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen 1999 (i.E.), S. 115–144, 120.

Gesellschaft durch ihre explizite verfassungsrechtliche Anerkennung in Art. 21 GG begünstigt wurde. Zu den wichtigsten Kennzeichen der Berufspolitiker-Karriere in der Bundesrepublik zählen heute eine kontinuierliche innerparteiliche Karriere (als obligatorische Komponente) und eine "vertikale Kumulation" politischer Wahlämter auf unterschiedlichen regionalen Ebenen (als zusätzliche optionale Komponente)<sup>57</sup>.

Die zweite Entwicklung bezieht sich auf den im langfristigen Zeitvergleich deutlich angestiegenen Anteil weiblicher Mitglieder der politischen Elite. Während die Bundesrepublik noch immer deutlich entfernt speziell von skandinavischen Maßstäben der Repräsentation von Frauen in wichtigen politischen Positionen erscheint, läßt sich doch spätestens seit den frühen achtziger Jahren eine eindeutige Entwicklungstendenz in Richtung einer stetigen Erhöhung der Frauenanteils erkennen. Allerdings war diese Entwicklungstendenz je nach Bereich stark unterschiedlich ausgeprägt. Während die erste BVG-Richterin bereits im Gründungsjahr des Gerichts, 1951, in ihr Amt gewählt wurde, gab es in den ersten 25 Jahren der Bundesrepublik nur 3 Bundesministerinnen, von denen die erste nicht vor 1961 nominiert wurde. Obwohl der Frauenanteil in den meisten politischen Institutionen seither deutlich zugenommen hat, ist festzustellen, daß Frauen mit echten politischen Spitzenpositionen bislang insgesamt eher selten bedacht wurden. So gab es bislang nicht nur keine Bundeskanzlerin, sondern zugleich nicht einmal eine einzige offizielle weibliche Kandidaten für das Amt des Regierungschefs auf Bundesebene. In ähnlichem Maße hat sich das Amt des Bundespräsidenten als eine "Männerdomäne" erwiesen, obwohl es in diesem Bereich seit den siebziger Jahren zumindest eine Reihe (erfolgloser) weiblicher Kandidatinnen gab. Die erste und bislang einzige Präsidentin des Deutschen Bundestages, Rita Süßmüt, wurde 1988 gewählt, und verblieb dort bis zur ihrer machtwortwechselbedingten Ablösung durch Wolfgang Thierse im Herbst 1998; 1994 wurde zum ersten Mal in der Geschichte des Bundesverfassungsgerichts eine Frau, Jutta Limbach, mit der Präsidentschaft des Gerichts betraut<sup>58</sup>. Am stärksten waren die Veränderungen des Anteils weiblicher Repräsentanten in den politischen Parteien, welche seit den achtziger Jahren spezielle Frauenquoten einführen<sup>59</sup>, und im Bundestag: Die Rate weiblicher Mitglieder des Bundestages stieg von nur 6,8 Prozent im Gründungsjahr der Bundesrepublik auf 26,3 Prozent 1994 und annähernd 30 Prozent nach den Bundestagswahlen 1998.

Über die Auswirkungen der beiden hier skizzierten Veränderungen in der Zusammensetzung der politischen Elite auf das Profil der politischen Institutionen in der Bundesrepublik ist viel spekuliert, aber vergleichsweise wenig Empirisches ermittelt worden. Was die Auswirkungen eines wachsenden Anteils von Frauen in wichtigen politischen Positionen auf das konkrete Verhalten politischer Institutionen betrifft, ist vor allem – jedoch nicht ausschließlich – von femi-

<sup>57</sup> Vgl. D. Herzog, aaO. (Anm. 12), S. 36f.

<sup>58</sup> Es ist jedoch wichtig zu sehen, daß beide Positionen – im Vergleich etwa mit der Stellung des Chief Justice des amerikanischen Supreme Court oder des schwedischen Reichspräsidenten – mit eher moderater Entscheidungsmacht ausgestattet sind.

<sup>59</sup> Vgl. Beate Hoecker, "Zwischen Macht und Ohnmacht: Politische Partizipation von Frauen in Deutschland" in: dies. (Hg.), *Handbuch politische Partizipation von Frauen in Europa*, Opladen 1996, S. 65–90.

nistischer Werte aus, ein erkennbarer Zusammenhang behauptet worden<sup>60</sup>. In unterschiedlichen empirischen Studien wurde darauf hingewiesen, daß Frauen in politischen Positionen tendenziell etwas stärker post-materialistischen Werten verpflichtet sind und spezifische Standpunkte in politischen "Frauen-Issues, wie Abtreibungsfragen, einnehmen<sup>61</sup>. Wie die Befunde jüngerer Studien zum parlamentarischen Entscheidungsverfahren zeigen, scheint jedoch offenbar kein eindeutig positiver Zusammenhang zwischen der gewachsenen Anzahl weiblicher Mitglieder des Bundestages und der konkreten Berücksichtigung weiblicher Standpunkte im legislativen Entscheidungsprozeß erkennbar zu sein<sup>62</sup>.

Der potentiell große Einfluß der ausgeprägten Professionalisierungstendenz in den Reihen der politischen Elite auf das Profil politischer Institutionen – und hier an erster Stelle des Bundestages – wird zumeist als sicher vorausgesetzt, obwohl eindeutige empirische Befunde in diesem Bereich noch immer ein Desiderat der politikwissenschaftlichen Institutionenforschung darstellen<sup>63</sup>. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die Auswirkungen der Professionalisierung nicht nur das Verhältnis zwischen politischer Elite und Bürgern im Sinne eines demokratischen Responsivitätsproblems<sup>64</sup>, sondern auch das Funktionieren und das Zusammenspiel unterschiedlicher Institutionen betreffen. So wird gemeinhin angenommen, daß ein hoher Grad an Professionalisierung von Parlamentariern – welcher nicht nur politische Qualifikation, sondern eben auch Abhängigkeit durch Fixierung auf einen einzigen beruflichen Karriereweg bedeutet – insbesondere in Systemen mit Verhältniswahlsystem und starren Parteilisten die Position der Parteien gegenüber den einzelnen Abgeordneten drastisch stärkt. Dies scheint prinzipiell auch für die Bundesrepublik zu gelten, obwohl jüngere empirische Studien zeigen, daß kein positiver Zusammenhang zwischen abweichendem Abstimmungsverhalten von Abgeordneten und deren Chance auf eine erneute Nominierung durch die Parteien besteht<sup>65</sup>. Darüber hinaus ist davon auszugehen, daß ein wachsendes Maß an Professionalisierung unter den Abgeordneten auch die Position des Regierungschefs in parlamentarischen Systemen stärkt. Dieser Zusammenhang ist besonders deutlich für den britischen Fall aufgezeigt worden<sup>66</sup>. Da die Mitglieder einer professionalisierten politischen Elite nicht nur nach Konsolidierung ihrer Position, sondern zugleich nach weiteren Aufstiegsmöglichkeiten streben, wird die Patronagemacht des Regierungschefs, welcher über die Vergabe von Kabinettsposten und anderen nachgeordneten Regierungsämtern entscheidet,

<sup>60</sup> Vgl. etwa Eva Kreisky/Birgit Sauer (Hg.), *Feministische Standpunkte in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*, Frankfurt a.M./New York 1995.

<sup>61</sup> Vgl. zusammenfassend K. von Beyme, aaO. (Anm. 26), 1996, S. 220.

<sup>62</sup> Vgl. Brigitte Young, "The Strong German State and the Weak Feminist Movements" in: *German Politics* 7 (1998), S. 128–150.

<sup>63</sup> Auch die jüngste Projektstudie blendet die Frage nach den systemischen Auswirkungen der Professionalisierung der politischen Elite vollständig aus; vgl. J. Borchert (Hg.), aaO. (Anm. 55).

<sup>64</sup> Dieser Deutungsansatz stand im Zentrum der ausufernd geführten "Parteienverdrossenheits"-Debatte; vgl. Günter Rieger, "Parteienverdrossenheit" und "Parteienkritik" in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25 (1994), S. 459–471, 464.

<sup>65</sup> Vgl. T. Saalfeld, aaO. (Anm. 28), S. 290ff.

<sup>66</sup> Vgl. Anthony King, "The British Prime Minister in the Age of the Career Politician" in: G. W. Jones (Hg.), *West European Prime Ministers*, London 1991, S. 25–47.



durch ein wachsendes Maß an Professionalisierung gestärkt. Obwohl die Position des Kanzlers in verschiedener Hinsicht eine strukturell schwächere ist als die des britischen Premierministers, scheint der Grundgehalt dieses Arguments auch für den deutschen Fall zu gelten<sup>67</sup>.

Wie bereits erwähnt wurde, ist der Einfluß personeller Faktoren am stärksten ausgeprägt in politischen Institutionen, die nur von einer einzigen Person besetzt werden. Am deutlichsten ist dieser Zusammenhang im Falle neugeschaffener politischer Institutionen, deren Handlungsspielraum in der Verfassungspraxis noch nicht exakt definiert ist. So wurde die verfassungsrechtlich starke Position des Kanzlers durch das expansive Amtsverständnis des ersten deutschen Bundeskanzlers – speziell was das Verhältnis gegenüber dem Bundespräsidenten betrifft – über die Amtszeit Adenauers hinaus zusätzlich aufgewertet<sup>68</sup>. Die ungewöhnlich lange Kanzlerschaft Kohls bildet ein weiteres Beispiel für die starke Prägekraft spezifischer persönlicher Präferenzen im Bereich der politischen Führung. Obwohl es informelle Entscheidungsstrukturen im Bereich der Exekutive auch schon vor Beginn der Ära Kohl gab, stimmen Beobachter darin überein, daß die spezifische Form exekutiver Aushandlungsprozesse in "Koalitionsrunden" während der Regierungszeit der Christlich-Liberalen Koalition viel mit dem persönlichen Führungsstil Helmut Kohls zu tun hatte<sup>69</sup>.

Mindestens ebenso deutlich ist der Zusammenhang zwischen dem persönlichen Profil individueller Amtsinhaber und der Gesamtperformanz einer politischen Institution im Falle des Bundespräsidenten. Dies wird durch die vergleichsweise bescheidene verfassungsrechtliche Position des Bundespräsidenten begünstigt, welche die politische Wirkung des Staatsoberhauptes potentiell stark an die persönliche Ausstrahlung und Überzeugungskraft des Amtsinhabers bindet. Die Präsidentschaft Richard von Weizsäckers ließ die gesamte Institution des Bundespräsidenten für viele Beobachter "politischer" erscheinen als unter den meisten seiner Vorgänger. Ungeachtet dessen erfüllte sich die gelegentlich geäußerte Erwartung, daß daraus eine generelle Aufwertung des Bundespräsidenten im Institutionengefüge des vereinigten Deutschlands resultieren könnte<sup>70</sup>, nicht. Die Präsidentschaft von Weizsäckers Nachfolger Roman Herzog führte den Einfluß des Bundespräsidenten im

---

<sup>67</sup> Vgl. Ludger Helms, "Das Amt des deutschen Bundeskanzlers in historisch und international vergleichender Perspektive" in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27 (1996), S. 697–711, 708f.

<sup>68</sup> Vgl. Wolfgang Jäger, "Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie" in: *Zeitschrift für Politik* 35 (1988), S. 15–32, 17.

<sup>69</sup> Vgl. Wolfgang Jäger, *Wer regiert die Deutschen. Innenansichten der Parteidemokratie*, Osnabrück 1994, S. 18ff.; Clay Clemens, "Party Management as a Leadership Resource: Kohl and the CDU/CSU" in: *German Politics* 7 (1998), S. 91–119; Karl-Rudolf Korte, "Kommt es auf die Person des Kanzlers an? Zum Regierungsstil von Helmut Kohl in der 'Kanzlerdemokratie' des deutschen 'Parteienstaates'" in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29 (1998), S. 387–401.

<sup>70</sup> Vgl. Stephen Padgett, "Introduction: Chancellors and Chancellorship" in: ders. (Hg.), *Adenauer to Kohl: The Development of the German Chancellorship*, London 1993, S. 1–19, 16

politischen System (speziell jedoch gegenüber der Bundesregierung) auf ein deutlich bescheideneres Niveau zurück<sup>71</sup>.

## 6. Der Einfluß alternierender Parteienherrschaft auf das Profil und Zusammenspiel politischer Institutionen

Moderne parlamentarische Demokratien sind Parteiendemokratien in dem Sinne, daß Parteien im Zentrum des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses stehen. Aus der starken Prägekraft, den politische Parteien für die Gesamtperformanz des politischen Systems haben, läßt sich die Annahme ableiten, daß auch der Wandel der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse entscheidende Auswirkungen auf das Profil dieser Institution hat. Innerhalb des Bundestages ist ein Mehrheitswechsel üblicherweise mit vergleichsweise geringfügigeren strukturellen Innovationen verbunden als im Falle des stärker mehrheitsdemokratisch organisierten US-Kongresses oder des britischen House of Commons, da die Organisation des parlamentarischen Verfahrens im Bundestag weitgehend auf eine proportionale Berücksichtigung repräsentierter parteipolitischer Gruppen (so etwa in der Institution des Ältestenrates oder bei der Vergabe der Ausschußvorsitzenden-Positionen) ausgerichtet ist. Auch auf der Ebene der Bundesregierung kam es kaum aufgrund der Vorherrschaft von Parteienkoalitionen (in denen sich regelmäßig Teile der alten Regierung und der bisherigen Opposition wiederfanden) im Gefolge eines Regierungswechsels kaum zu wirklich einschneidenden strukturellen Veränderungen.<sup>72</sup>

Was signifikante Wandlungen im Zusammenspiel zweier oder mehrerer politischer Institutionen durch Veränderungen der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse betrifft, ist insbesondere der Bundesrat immer wieder zum Gegenstand kritischer Erörterungen gemacht worden. Vertreter der These einer "Parteipolisierung" des Bundesrates, die vor allem in den neunziger Jahren stark an Zuspruch gewonnen hat<sup>73</sup>, gehen davon aus, daß das Verhalten des Bundesrates im legislativen Verfahren in erster Linie durch parteipolitische Erwägungen und die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und Bundestag bestimmt wird und folglich ein Wandel der Mehrheitsverhältnisse signifikante Folgen zeitigt. Tatsächlich scheint es einen starken Zusammenhang zwischen den Perioden einer gegensätzlichen parteipolitischen Dominanz von

<sup>71</sup> Vgl. Ludger Helms, "Keeping Weimar at Bay: The German Federal Presidency since 1949" in: *German Politics and Society* 16 (1998), No.2, S. 50–68, 62f.

<sup>72</sup> Abzuwarten bleibt, inwiefern die erstmalige vollständige Auswechslung von Regierungsmehrheit und Opposition (mit Ausnahme der PDS) im Zuge des "rot/grünen" Machtwechsels 1998 zu strukturellen Veränderungen auf der Ebene der Bundesregierung führen wird. Vgl. für eine Bewertung der ersten grundlegenden Weichenstellungen der Regierung Schröder in diesem Bereich Karlheinz Niclaß, *The Federal Government: Variations of Chancellor Dominance*, in: L. Helms (Hg.), aaO. (Anm. 2).

<sup>73</sup> Vgl. für einen Überblick über die ältere Diskussion Heidrun Abromeit, "Die Funktion des Bundesrates und der Streit um seine Politisierung" in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 12 (1982), S. 462–472.

Bundestag und Bundesrat und jenen Phasen, während derer der Bundesrat eine große Anzahl von Gesetzesvorlagen mit einem Veto versah, zu geben.<sup>74</sup> Nicht zuletzt während der 13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages gab es eine ganze Fülle von aufseherregenden "Blockadevetos" der Opposition über den Bundesrat, darunter die verweigerte Zustimmung zur geplanten großen Steuerreform der Bundesregierung. Die ungewöhnlich harte Haltung der SPD als der größten Oppositionspartei muß vor dem Hintergrund eines als Folge der deutschen Vereinigung verknäpften ökonomischen Verteilungsspielraums und wichtigen Veränderungen in der Struktur des Parteiensystems gesehen werden, welche eine "stille große Koalition" mit der Christlich-Liberalen Regierungskoalition für die Sozialdemokraten mit wachsender Nähe zum Ende der Legislaturperiode unattraktiver machte<sup>75</sup>. Wie Lehmbruch betont, hatte der harte Konfrontationskurs zwischen Regierungsmehrheit und Opposition aber in entscheidendem Maße auch etwas mit den koalitionsinternen Voraussetzungen des parteienübergreifenden Kompromisses zu tun. Anders als in den siebziger Jahren – als die FDP noch als "Scharnierpartei" im Parteiensystem fungierte – konnten die Liberalen der neunziger Jahre mit Blick auf die Erwartungen ihrer eigenen Klientel kein Interesse an einer Kompromißfindung zwischen CDU und SPD haben<sup>76</sup>.

Trotz der gerade in den neunziger Jahren zahlreichen Beispiele für die parteipolitisch instrumentalisierte "Blockademacht" des Bundesrates verfügt die "Politisierungsthese" nicht über ein unbegrenztes Erklärungspotential. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß der Bundesrat auch in den neunziger Jahren immer wieder auch faktisch als "Länderkammer" fungiert hat. Prominente jüngere Beispiele hierfür umfassen die Auseinandersetzung über die Reform des gesamtdeutschen Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und das lange Tauziehen um die Diäten-Regelung für Bundestagsabgeordnete<sup>77</sup>. Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche "Blockadestrategie" der Opposition über den Bundesrat haben sich in den neunziger Jahren strukturell verschlechtert. Dies hat zum einen etwas mit dem verschärften Gegensatz zwischen armen und reichen Ländern zu tun. Hinzu kommen die Wirkungen einer starken Ausdifferenzierung von Koalitionsformen in den Ländern mit dem Ergebnis, daß die parteipolitische Mehrheit im Bundesrat in sich heterogener geworden ist<sup>78</sup>. Selbst die erfolgreiche "Blockade" gegen die geplante Steuerreform der Regierung Kohl wäre vermutlich

---

<sup>74</sup> Dies ist jedoch nicht immer der Fall, wie das zumindest im innenpolitischen Bereich eher kooperative Verhalten der Opposition in den Jahren 1972–1982 zeigt. Vgl. Camilla Werner, "Das Dilemma parlamentarischer Opposition" in: Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorf/Bernhard Weißels (Hg.), *Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*, Opladen 1993, S. 184–217, 208.

<sup>75</sup> Vgl. L. Helms, aaO. (Anm. 40).

<sup>76</sup> Vgl. G. Lehmbruch, aaO. (Anm. 39), S. 171f.

<sup>77</sup> Vgl. Wolfgang Renzsch, "Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995" in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25 (1994), S. 134; L. Helms, aaO. (Anm. 29), S. 62.

<sup>78</sup> Vgl. G. Lehmbruch, aaO. (Anm. 39), S. 166f.; Sabine Kropp/Roland Sturm, *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen: Theorie, Analyse und Dokumentation*, Opladen 1998, S. 14.

jenseits des Steuerungspotentials der Bundesparteführung der Sozialdemokraten gewesen, wenn die ablehnende Haltung nicht den Interessen der Länder entgegengekommen wären<sup>79</sup>.

Ein historisch ausgewogenes Gesamturteil über das Verhältnis von Bundestag und Bundesrat darf zudem nicht übersehen, daß es in der Geschichte der Bundesrepublik – unter Einbindung des Vermittlungsausschusses, dessen Bedeutung vor allem in den neunziger Jahren bis zum Ende der Regierung Kohl deutlich zunahm – ungemein häufig doch noch zu Kompromissen zwischen Regierungsmehrheit und Opposition kam, auch wenn dies zu Beginn des Entscheidungsprozesses kaum in Reichweite erschien. Dies hat zum einen etwas mit dem zumindest bis zum erstmaligen Einzug der Grünen in den Bundestag 1983 ausgeprägten „kompetitiven Zentrismus“<sup>80</sup> des Parteiensystems zu tun, in dem der ideologisch-programmatische Polarisierungsgrad zwischen den Parteien im Vergleich zu anderen westlichen Ländern sehr moderat ausgeprägt blieb. Darüber hinaus ist es jedoch die institutionelle Ordnung selbst, die den parteipolitischen Akteuren in Regierung und Opposition sehr häufig Kompromißbereitschaft im legislativen Entscheidungsverfahren abfordert. In diesem Sinne lassen sich die politischen Institutionen in der Bundesrepublik mit Gordon Smith zutreffend als „consensus-inducing mechanism“<sup>81</sup> beschreiben. Man kann hinsichtlich der vermuteten Prägung des politischen Prozesses durch institutionelle Faktoren sogar noch einen Schritt weiter gehen. So geht Manfred Schmidt davon aus, daß auch die großen programmatischen Weichenstellungen im deutschen Parteiensystem seit 1949 direkt durch die institutionelle Ordnung beeinflusst waren: „The adoption of the Godesberg Programme of the German SPD in 1959 mirrors not only the ambition to mobilise new voters, it is also a response to state structures which require a considerable amount of co-operation from each of the office-seeking parties“<sup>82</sup>.

## 7. Der Einfluß der Europäischen Integration auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik

Die Bundesrepublik war von Beginn an in ungewöhnlich starkem Maße durch den Einfluß internationaler Faktoren geprägt. In den ersten Nachkriegsjahrzehnten waren es vor allem die Vorbehaltsrechte der Westalliierten, die es angemessen erscheinen ließen, von der Bundesrepublik als einem „penetrated system“<sup>83</sup> zu sprechen. Während der souveränitätsbegrenzende Einfluß der westlichen Siegermächte auf die Bundesrepublik allmählich nachließ und schließlich formal mit den internationalen Verträgen im Zuge der deutschen Vereinigung

<sup>79</sup> Vgl. Gerhard Lehmbuch, aaO. (Anm. 39), S. 170.

<sup>80</sup> Rainer M. Lepsius, *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen 1990, S. 65.

<sup>81</sup> G. Smith, aaO. (Anm. 20), S. 29

<sup>82</sup> Manfred G. Schmidt, „The Parties-Do-Matter-Hypothesis and the Case of the Federal Republic of Germany“ in: *German Politics* 4 (1995), S. 1–21, 10.

<sup>83</sup> Wolfram F. Hanrieder, *West German Foreign Policy 1949–1963. International Pressure and Domestic Response*, Stanford 1967, S. 228f.

vollständig aufgehoben wurde, hat sich die Bedeutung der Europäischen Integration als Einflußfaktor innerhalb des deutschen politischen Systems stetig verstärkt.

Der konkrete Einfluß der Europäischen Integration auf die politischen Institutionen in der Bundesrepublik läßt sich nicht problemlos erfassen, da viele Veränderungen sich unterhalb der Ebene formaler institutioneller Reformen bewegen bzw. sich gleichsam als Nebenprodukt von speziellen Reformen in angrenzenden Bereichen ergeben. Gleichwohl lassen sich eine Reihe von Beobachtungen machen:

(1) Explizite institutionelle Reformen, wie die Schaffung eines speziellen Europa-Ausschusses im Deutschen Bundestag 1991, blieben eher die Ausnahme. Die vermutlich wichtigste institutionelle Reform findet sich im Bereich des Föderalismus. Die Position der Länder in europapolitischen Angelegenheiten wurde durch die Neufassung von Art. 23 GG erheblich gestärkt<sup>84</sup>. Dies hatte zugleich Auswirkungen auf die faktische Funktion des Bundesrates: "Da sich die Selbstkoordinierung der Länder zur Wahrnehmung ihrer Rechte in der Europapolitik infolge der hohen Konsensschwelle im Rahmen des Länderbeteiligungsverfahrens (Einstimmigkeitsregel) als ineffizient erwies, nimmt nun der Bundesrat gemäß Art. 23 II GG, der mit Mehrheit entscheidet, die Länderinteressen wahr. Insofern hat sich die Länderkammer von einem Bundesorgan zu einem gemeinsamen Vertretungsorgan der Länder gewandelt. Dieser Wandel betrifft zwar nicht den verfassungsrechtlichen Status des Bundesrates, wohl aber die politische Stellung und Funktionen der Länderkammer"<sup>85</sup>. (2) Obwohl durch die Übertragung von nationalstaatlichen Hoheitsrechten auf die Brüsseler Ebene potentiell alle nationalstaatlichen Institutionen der Mitgliedsländer an politischem Gewicht eingebüßt haben, sind offenbar nicht alle Institutionen in gleichem Maße von dieser Entwicklung betroffen. Nach Einschätzung von Beate Kohler-Koch<sup>86</sup> haben im Bereich der Bundesregierung in den letzten ein bis zwei Jahrzehnten das Kanzleramt und das Außenministerium – vor allem auf Kosten des Wirtschaftsministeriums – deutlich an Entscheidungsmacht hinzugewonnen. Auch die Bundesländer können seit einiger Zeit zu den "Gewinnern" der Europäischen Integration gerechnet werden. Die Gewichtsverlagerung vom Bund auf die Länder war begleitet von einer Intensivierung der horizontalen Zusammenarbeit der Länder in europapolitischen Fragen, die jedoch nach Einschätzung kritischer Beobachter nicht zu einer grundlegenden Veränderung der etablierten föderativen Strukturmuster in der Bundesrepublik geführt haben<sup>87</sup>. Die "Verlierer" des Europäischen Integrationsprozesses unter den politischen Institutionen der Bundesrepublik lassen sich vergleichsweise leichter identifizieren. Die Bundesbank steht sicherlich an der

<sup>84</sup> Vgl. Rudolf Hrbek, "Die Auswirkung der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland" in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 24/97, S. 12–21.

<sup>85</sup> Hartmut Klatt, "Europapolitik im föderalstaatlichen System der Bundesrepublik" in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 9 (1998), S. 45–84, 67f.

<sup>86</sup> Vgl. Beate Kohler-Koch, *Bundeskanzler Kohl – Baumeister Europas. Randbemerkungen zu einem zentralen Thema*, Ms., Mannheim 1998.

<sup>87</sup> Vgl. Klaus H. Goetz, "National Governance and European Integration: Intergovernmental Relations in Germany" in: *Journal of Common Market Studies* 33, S. 91–116, 111.

Spitze jener Institutionen, deren Kompetenzverluste an die supranationale Ebene der Europäischen Institutionen als dramatisch zu bewerten sind<sup>88</sup>. Aber auch das Bundesverfassungsgericht bekommt seit einigen Jahren verstärkt die Wirkungen einer Europäischen Verfassungsgerichtsbarkeit zu spüren.<sup>89</sup> Angesichts der starken – vielleicht zu starken – Stellung des Bundesverfassungsgerichts im politischen Prozeß der Bundesrepublik, könnte sich letztere Entwicklung in ihrer Bedeutung für das politische System langfristig als noch fundamentaler erweisen als die weitreichende Reform der Bundesbank im Zuge der Schaffung einer Europäischen Einheitswährung.

## 8. Repräsentativität und Entscheidungseffizienz: Zum Verhältnis konkordanz- und konkurrenz- demokratischer Elemente im politischen System der Bundesrepublik

Die Diskussion über unterschiedliche Typen westlicher Demokratien hat sich im Gefolge der bahnbrechenden Studie Arend Lijpharts stark auf den Gegensatz konkurrenzdemokratischer vs. konkordanzdemokratischer Institutionenarrangements konzentriert<sup>90</sup>. Das ältere Paradigma, welches auf den Dualismus von Präzidentalismus und Parlamentarismus fokussierte<sup>91</sup>, ist hierdurch nicht vollständig obsolet geworden, doch umfaßt die Perspektive auf den konkurrenz- bzw. konkordanzdemokratischen Charakter eines politischen System einen deutlich größeren Ausschnitt der sozialen und politischen Wirklichkeit eines Landes. Die dabei zugrundeliegende Frage nach dem in einer demokratischen Ordnung verwirklichtem Ausmaß an Majorz und Proporz läßt sich auch auf einzelne politische Institutionen anwenden<sup>92</sup>. In beiden Fällen konstituiert das Ringen um das Verhältnis von "Repräsentativität" einerseits und "Entscheidungseffizienz" ein Nullsummenspiel<sup>93</sup>. Wenn die Institutionen in einem bestimmten System vor allem an dem Prinzip einer möglichst fairen Repräsentation sämtlicher gesellschaftlicher Kräfte im Entscheidungsprozeß orientiert sind, so hat dies zwangsläufig ein

<sup>88</sup> Vgl. Uwe Wagschal, "Monetary Institutions in Germany: Maintaining Independence in Times of Fiscal Stress" in: L. Helms (Hg.), aaO. (Anm. 2).

<sup>89</sup> Vgl. Klaus Schlaich, *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*, 4. Aufl. München 1997, S. 237ff.; Hans-Peter Folz, *Demokratie und Integration. Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof über die Kontrolle der Gemeinschaftskompetenzen*, Berlin u.a. 1999.

<sup>90</sup> Vgl. Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven 1984.

<sup>91</sup> Vgl. für eine Übersicht über die wichtigsten ausländischen Arbeiten Arend Lijphart (Hg.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford 1992; als wichtiger deutscher Beitrag Winfried Steffani, "Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme" in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 14 (1983), S. 390–401.

<sup>92</sup> Vgl. Bert A. Rockman, "Institutions, Democratic Stability and Performance" in: Metin Heper/Ali Kazancigil/Bert A. Rockman (Hg.), *Institutions and Democratic Statecraft*, Boulder/Colorado 1997, S. 11–34.

<sup>93</sup> Vgl. Kenneth A. Shepsle, "Representation and Governance: The Great Legislative Trade-Off" in: *Political Science Quarterly* 103 (1988), S. 461–484.

hohes Maß an Schwerfälligkeit des Entscheidungsverfahrens zur Folge. Umgekehrt produziert eine Institutionenstruktur, die ganz auf das Ziel einer raschen, institutionell möglichst ungehinderten Durchsetzbarkeit des politischen Mehrheitswillens ausgerichtet ist, nur ein entsprechend geringes Maß an politisch-gesellschaftlicher Repräsentativität der Institutionen bzw. des Institutionensystems. In der politischen Realität westlicher Demokratien finden sich freilich nur wenige Extremfälle – wie Großbritannien oder die Schweiz – und eine große Anzahl von Systemen mit Mischcharakter.

Wo läßt sich die Bundesrepublik diesbezüglich in der Gruppe westlicher Länder verorten?<sup>94</sup> Die Antwort auf diese Frage hängt entscheidend von den als maßgeblich erachteten institutionellen Kategorien ab. Ein Vergleich unterschiedlicher Typologien institutioneller Regimes zeigt, daß nur die Dimensionen Föderalismus und Bikameralismus in sämtlichen relevanten Klassifikationsversuchen der internationalen Forschung als Kernbestandteile institutioneller Regimes betrachtet werden<sup>95</sup>. Konzentriert man sich auf diese beiden Dimensionen, erscheint die Bundesrepublik als ein in institutioneller Hinsicht ungemein stark konkordanzdemokratisch organisiertes politisches System. In der Tat gilt insbesondere der "Bikameralismus" – von dem sich in der Bundesrepublik zwar nicht in verfassungsrechtlicher, aber sehr wohl in funktionaler Hinsicht sprechen läßt<sup>96</sup> – im internationalen Vergleich als sehr stark ausgeprägt<sup>97</sup>.

Ein stärker differenzierender Blick auf die politischen Institutionen in der Bundesrepublik fördert jedoch ein bedeutend komplexeres Mischsystem mit einer Fülle gegensätzlich wirkender Komponenten des institutionellen Regimes zutage. In kaum einem Bereich ist die oben skizzierte "trade-off"-Problematik vollständig zugunsten von Repräsentativität oder Effektivität des politischen Prozesses entschieden worden. Dies gilt sowohl für das Institutionensystem der Bundesrepublik insgesamt als auch für das Gros der einzelnen politischen Institutionen.

So gibt es zunächst eine Reihe von institutionellen Aspekten, die den Eindruck einer insgesamt stark konkordanzdemokratisch strukturierten politischen Ordnung in der Bundesrepublik weiter untermauern. Der Föderalismus und die starke Stellung des Bundesrates werden in ihrer Funktion als wirksame Barrieren einer ungezügelten Mehrheitsherrschaft

<sup>94</sup> Vgl. zu dieser Frage auch Heidrun Abromeit, "Mehrheitsdemokratische und konkordanzdemokratische Elemente im politischen System der Bundesrepublik Deutschland" in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 18 (1989), S. 165–180.

<sup>95</sup> André Kaiser, aaO. (Anm. 7), S. 528; bei den berücksichtigten Typologisierungversuchen handelt es sich außer der zitierten Studie von Lijphart um: Evelyne Huber/Charles Ragin/John D. Stephens, *Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State* in: *American Journal of Sociology* 99 (1993), S. 711–759, Josep M. Colomer, "Introduction" in: ders. (Hg.), *Political Institutions in Europe*, London 1995, S. 1–17 sowie Manfred G. Schmidt, "Parteien und Staatstätigkeit" in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Opladen 1997, S. 537–558.

<sup>96</sup> Vgl. Klaus von Beyme, "Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammersystemen im Ausland" in: Bundesrat (Hg.), *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland*, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 365–393, 378.

<sup>97</sup> A. Lijphart, aaO. (Anm. 90), S. 99

unterstützt durch Institutionen wie die Bundesbank und das Bundesverfassungsgericht. Das Erfordernis einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit für die Verabschiedung verfassungsändernder Gesetze kann als ein weiteres wichtiges konkordanzdemokratisches Merkmal der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik gelten, welches sich nicht in sämtlichen westlichen Demokratien findet.<sup>98</sup> Ferner ist die starke Stellung der Verbände im staatlichen Entscheidungsprozeß zu den machteilenden institutionellen Regelungen im deutschen System zu zählen. Selbst das deutsche Wahlsystem gilt im internationalen Vergleich trotz der ungewöhnlich hohen Prozenzhürde insgesamt als "sehr sensibel gegenüber politischem Wandel"<sup>99</sup>. Schließlich wurde politische Macht in der Bundesrepublik – weitaus häufiger als in den meisten anderen parlamentarischen Demokratien Westeuropas<sup>100</sup> – auch auf der Ebene der Regierung selbst durch die beinahe ungebrochene Vorherrschaft von Koalitionsregierungen geteilt.

Daneben gibt es jedoch eine ganze Reihe institutioneller Ausprägungen im politischen System der Bundesrepublik, die eher mehrheitsdemokratische Positionen verkörpern bzw. das Kriterium der "Effektivität" des Entscheidungsprozesses gegenüber jenem der "Repräsentativität" zu stärken scheinen. Hierzu zählt zunächst die insgesamt sehr stark unitarische Prägung des deutschen Föderalismus, welche einzelne Beobachter gar veranlaßt hat, von einem "verkappten Einheitsstaat"<sup>101</sup> zu sprechen. Zweitens ist die im internationalen Vergleich auffallend mächtige Position des Kanzlers hervorzuheben. Nicht ohne Grund wurde die Bundesrepublik in vergleichenden Arbeiten als einziges westeuropäisches Land mit praktisch permanenter Koalitionsregierung als ein System mit einem sehr starken Regierungschef klassifiziert<sup>102</sup>. Diese Stärke des Kanzlers wie der Regierung insgesamt geht zu einem erheblichen Teil auf Kosten der politischen Macht des Bundestages, welcher einzelne Minister nicht aus dem Amt treiben und auch den Kanzler selbst nur durch ein "konstruktives" Mißtrauensvotum stürzen kann. Andererseits ist aber zugleich die Position der parlamentarischen Fraktionen im Bundestag gegenüber den einzelnen Abgeordneten weitaus mächtiger als in vielen anderen westlichen Ländern, insbesondere was die Initiativrechte im legislativen Verfahren betrifft.<sup>103</sup> Die spezifische, föderativ geprägte Organisationsform von "Bikameralismus" in der Bundesrepublik sorgt ferner dafür, daß insbesondere das Entscheidungsverfahren im Bundesrat ausschließlich gruppenbezogen ist und keinerlei Spielraum für individuelle Initiativen von Mitgliedern zuläßt. Man kann darüber hinaus auch die Struktur des Parteiensystems zu jenen Faktoren zählen, die in den vergangenen Jahrzehnten

<sup>98</sup> Vgl. Herbert Döring, "Parlament und Regierung", in: Oscar W. Gabriel (Hg.), *Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Opladen 1992, S. 334–356, 341.

<sup>99</sup> Dieter Nohlen, *Elections and Electoral Systems*, 2<sup>nd</sup> Hg., New Delhi 1996, S. 87.

<sup>100</sup> Vgl. Wolfgang C. Müller/Kaare Strom, *Koalitionsregierungen in Westeuropa – eine Einleitung*, in: dies. (Hg.), *Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung*, Wien 1997, S. 9–45, 10.

<sup>101</sup> Heidrun Abromeit, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen 1992.

<sup>102</sup> Vgl. Anthony King, "Chief Executives' in Western Europe" in: Ian Budge/David McKay (Hg.), *Developing Democracy. Comparative Research in Honour of J. F. P. Blondel*, London 1994, S. 150–163, 153.

<sup>103</sup> Vgl. Ingvar Mattson, "Private Members' Initiatives and Amendments" in: Herbert Döring (Hg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt a.M./New York 1995, S. 448–487.



Regieren in der Bundesrepublik eher begünstigt als strukturell behindert haben. Selbst die wachsende Fragmentierung des Parteiensystems seit den achtziger Jahren hat hieran wenig geändert, insofern die steigende Anzahl von Akteuren von einem neuartigen Prozeß der "Blockbildung" begleitet wurde. Schließlich ist auf das Fehlen plebiszitärer Instrumente auf Bundesebene zu verweisen, deren Einführung nach Einschätzung vieler Beobachter am stärksten zu einer Erhöhung des Repräsentations- und Responsivitätspotentials des deutschen Regierungssystems beitragen würden.

## 9. Schlußbetrachtung

Nach einer Phase ungewöhnlich geringer Regimestabilität zwischen der Gründung des Bismarck-Reichs bis zur Konstituierung der deutschen Nachkriegsdemokratie<sup>104</sup>, ist die Bundesrepublik zu einer der stabilsten westlichen Demokratien des 20. Jahrhunderts überhaupt geworden. Die institutionelle Ordnung – geprägt durch ein hohes Maß Ausgewogenheit und Flexibilität – hat hierzu entscheidend beigetragen, nicht zuletzt indem sie auch die politische Kultur in der Bundesrepublik nachhaltig prägte<sup>105</sup>. Gleichwohl wäre es zu kurz gegriffen, die auffallende Stabilität der politischen Ordnung in der Bundesrepublik ausschließlich mit institutionellen Faktoren erklären zu wollen. Das Grundgesetz sieht speziell in Form des Konzepts der "wehrhaften Demokratie" gemäß Art. 79, 3 GG zwar im internationalen Vergleich auffallend strenge Schutzmaßnahmen gegen einen Angriff auf seinen demokratischen Grundgehalt vor<sup>106</sup>, doch wäre dieses Instrument für sich allein betrachtet kaum in der Lage gewesen, die deutsche Nachkriegsdemokratie zu konsolidieren.

Zu den nicht-institutionellen Faktoren, die eine rasche demokratische Konsolidierung der Bundesrepublik nachhaltig begünstigten bzw. überhaupt erst möglich machten, zählen vor allem die festen demokratischen Grundüberzeugungen der politischen Elite im Nachkriegsdeutschland und die günstigen ökonomischen Entwicklungsbedingungen. Wie in einer Reihe anderer westeuropäischer Länder (z.B. Österreich, Italien) vollzog sich in Deutschland ein beträchtlicher Teil der Identifikation der Bürger mit dem politischen System über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der neuen Ordnung<sup>107</sup>. Die Bundesrepublik scheint darüber hinaus ein Musterbeispiel für die These zu verkörpern, nach der die Chancen auf eine

<sup>104</sup> Vgl. Manfred G. Schmidt, "Regimewechsel und Politikwenden" in: S. von Bandemer/G. Wewer (Hg.), aaO. (Anm. 4), S. 137–146.

<sup>105</sup> Vgl. R. M. Lepsius, aaO. (Anm. 80), S. 63ff.

<sup>106</sup> Vgl. Eckhard Jesse, "Das Instrumentarium einer 'streitbaren Demokratie' am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland" in: Der Bundesminister des Innern (Hg.), *Abwehrbereite Demokratie und Verfassungsschutz*, Bonn 1989, S. 55ff.

<sup>107</sup> Vgl. Hans-Ulrich Derlien, "Institutionalising Democracy in Germany: From Weimar to Bonn and Berlin" in: M. Heper/A. Kazancigil/B. Rockman (Hg.), aaO. (Anm. 92), S. 145–170.

demokratische Konsolidierung der politischen Ordnung maßgeblich von dem Ausmaß des Konsenses im Prozeß der Verfassungsgebung bestimmt werden<sup>108</sup>.

Während die Bundesrepublik im Urteil ausländischer Beobachter nach wie vor überdurchschnittlich gute Noten nicht nur hinsichtlich ihrer demokratischen Stabilität, sondern auch mit Blick auf ihre institutionelle Flexibilität erhält<sup>109</sup>, wurde das Institutionensystem in Deutschland selbst zunehmend zum Brennpunkt der Diskussion über die Gründe des "Reformstaus" in den neunziger Jahren. Kritisiert wurde die Unfähigkeit der institutionellen Arrangements, in angemessener Zeit durchgreifende politische Kursveränderungen zu produzieren<sup>110</sup>. Wenig überraschend konzentrierte sich die jüngere Diskussion in Wissenschaft und Politik insbesondere auf die Rolle des Bundesrates<sup>111</sup>. Einer solchen Argumentationsrichtung stehen allerdings die Befunde einiger älterer Arbeiten zu den Strukturbedingungen und Funktionsvoraussetzungen des politischen Prozesses in der Bundesrepublik entgegen, welche zeigen, daß politischer Wandel hierzulande zwar üblicherweise nur auf inkrementalem Wege zustande kommt, signifikante Veränderungen politisch-materieller Art aber sehr wohl erreichbar sind<sup>112</sup>.

Diese Einsichten verweisen auf die Möglichkeit, daß die Gründe für die in den neunziger Jahren vielbeklagte "Reformunfähigkeit" des deutschen Systems tiefer liegen könnten als rein institutionelle Erklärungsansätze vermuten. So wurde verschiedentlich auf den mangelnden Reformwillen auf Seiten der Regierungselite verwiesen<sup>113</sup>. Der Machtwechsel von 1998 bietet günstige Bedingungen, um die Einflußstärke dieses Faktors empirisch zu studieren. Dabei mag sich freilich herausstellen, daß weder die institutionellen Bedingungen der Politikgestaltung noch der mangelnde Reformwille der politischen Elite die maßgeblichen Erklärungsgrößen bilden, sondern die politische Immobilität vielmehr etwas mit der

<sup>108</sup> Vgl. Ali Kazancigil, "Connecting Political Institutions to Democracy" in: M. Heper/A. Kazancigil/B. Rockman aaO. (Anm. 92), S. 299–307, 303.

<sup>109</sup> So gehen Lewis T. Edinger und Brigitte L. Nacos davon aus, daß "the very features of Germany's political institutions and arrangements that work in favor of continuity and incremental change in normal times have at the same time the attributes needed for adopting major reforms in the face of extraordinary problems and looming crises"; vgl. dies., "From the Bonn to the Berlin Republic: Can a Stable Democracy Continue?" in: *Political Science Quarterly* 113 (1998), S. 179–191, 190. Bei anderen ausländischen Autoren wurde sogar die in der Bundesrepublik selbst gezeigte parteipolitische Frontstellung von Bundestag und Bundesrat während des Großteils der neunziger Jahre als "a felicitous combination of stability and flexibility" bewertet; vgl. Stuart Parkes, *Understanding Contemporary Germany*, London/New York 1997, S. 70.

<sup>110</sup> Vgl. Herbert von Arnim, "Reformblockade der Politik? Ist unser Staat noch handlungsfähig?" in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 31 (1998), S. 138–147; Werner Patzelt, "Deutsche Politik unter Reformdruck" in: Robert Hettlage/Karl Lenz (Hg.), *Deutschland nach der Wende. Eine Zwischenbilanz*, München 1995, S. 68–92, 80.

<sup>111</sup> Vgl. Friedrich Karl Fromme, "Die Macht des Bundesrates" in: *Die politische Meinung* 42 (1997).

<sup>112</sup> Vgl. Manfred G. Schmidt, "Learning from Catastrophes. West Germany's Public Policy" in: Francis G. Castles (Hg.), *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge 1989, S. 56–99; ders., *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1992.

<sup>113</sup> Vgl. Heidrun Abromeit, "Mehrheitsdemokratische und konkordanzdemokratische Elemente im politischen System der Bundesrepublik Deutschland" in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 18 (1989), S. 165–180, 178; Jens Joachim Hesse/Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 8. Aufl. Opladen 1997, S. 434f.

Reformscheu innerhalb der Bevölkerung zu tun hat<sup>114</sup>. Das Scheitern der Fusion der Länder Berlin und Brandenburg am Widerstand der Bevölkerung kann als Beispiel für den beharrlichen "Strukturkonservatismus" unterhalb der politischen Eliterebene dienen.

Der Hinweis auf eine Reihe anderer Motive zur Erklärung von "Reformstau" in der Bundesrepublik bedeutet indes nicht, daß es keinerlei Bedarf für institutionelle Reformen in unterschiedlichen Teilbereichen des politischen Systems gäbe. Im Bereich des Föderalismus besitzt eine grundlegende Reform der Finanzverfassung eine kaum zu bestreitende Priorität. Auch die Debatte über die Einführung plebiszitärer Mitwirkungsrechte auf Bundesebene wird mit kaum verminderter Intensität und einer Reihe guter Argumente weiterhin geführt<sup>115</sup>. Hierbei ist jedoch zu differenzieren nach der Kompatibilität einzelner direktdemokratischer Instrumente mit der im deutschen System dominanten repräsentativdemokratischen Komponente.<sup>116</sup> Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung bildet einen weiteren Großbereich möglicher langfristiger Reform<sup>117</sup>. Daneben gibt es einen gewissen Reformbedarf in spezielleren Bereichen, wie zum Beispiel auf dem Felde der Beziehungen zwischen Parlament und Regierung. Die Einführung eines Selbstauflösungsrechts des Bundestages im Falle fehlender parlamentarischer Mehrheiten würde ein seit längerem fälliges Ende der bedenklichen Praxis einer Umfunktionierung der Vertrauensfrage zum funktionalen Äquivalent der fehlenden Selbstauflösungsrechts bedeuten<sup>118</sup>. Im Bereich der Exekutivorganisation ist überdies die Verringerung der Anzahl von Bundesministerien einschließlich einer signifikanten Reduktion des ministeriellen Führungspersonals nachdrücklich angeregt worden<sup>119</sup>. Über die übrigen Vorschläge institutioneller Reform hinaus weist eine Anregung Gerhard Lehmbruchs, nach der auch die Struktur des Parteienwettbewerbs zu den reformbedürftigen Aspekten im deutschen Regierungssystem gezählt werden sollte, wobei offenbleibt, wie dies ohne eine fundamentale

<sup>114</sup> Vgl. Peter Pulzer, "Stabilität und Immobilität" in: Wilhelm Bleek/Hans Maull (Hg.), *Ein ganz normaler Staat?, Perspektiven nach 40 Jahren Bundesrepublik*, München/Wien 1989, S. 117–127, 126; Werner Jann, "Politische Willensbildung und Entscheidungsstrukturen im Prozeß der deutschen Einigung – Im Osten nichts Neues?" in: Gerhard Lehmbruch (Hg.), *Einigung und Zerfall: Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, Opladen 1996, S. 55–71, 60–61.

<sup>115</sup> Vgl. etwa Christian Welzel, "Repräsentation alleine reicht nicht mehr. Sachabstimmungen in einer Theorie der interaktiven Demokratie" in: Rainer Schneider-Wilkes (Hg.), *Demokratie in Gefahr? Zum Zustand der deutschen Republik*, Münster 1997, S. 54–79.

<sup>116</sup> Der repräsentativdemokratischen Entscheidungslogik des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik nicht zuwiderlaufen würde die Einführung von Volksinitiativen und abrogativen Referenden, während fakultative Referenden einen deutlich größeren Einschnitt für das repräsentative System der Bundesrepublik bedeuten würden. Eine Direktwahl des Bundespräsidenten würde zwar keine Kompatibilitätsprobleme auf, erscheint aber dem Gesamtprofil des Bundespräsidenten im politischen System unangemessen. Vgl. Werner Kaltefleiter, "Die Wahl des Bundespräsidenten durch Plebiszit?" in: Günther Rütger (Hg.), *Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?* Baden-Baden 1996, S. 160–169.

<sup>117</sup> Vgl. K. König, aaO. (Anm. 32); Frieder Naschold/Jörg Bogumil, *Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform*, Opladen 1997.

<sup>118</sup> Vgl. Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh, "Koalitionen, Kanzlerwahl und Kabinettsbildung" in: dies. (Hg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin/New York 1989, S. 1297–1324, 1309.

<sup>119</sup> Vgl. Thomas Ellwein/Jens Joachim Hesse, "Thesen zur Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland" in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 7 (1996), S. 469–478, 473.

Reform des Wahlsystems, welche ausdrücklich zurückgewiesen wird, zuwege gebracht werden könnte<sup>120</sup>.

Ein Teilanliegen der Ausführungen dieses Beitrages bestand darin aufzuzeigen, daß sich institutioneller Wandel in höchst unterschiedlichen Formen vollziehen kann. Absolute Stabilität – mit der das deutsche Modell nicht ganz zutreffend vor allem im westlichen Ausland zuweilen assoziiert wird – ist mit Blick auf die demokratische Responsivitätsleistung politischer Institutionen nicht nur wenig erstrebenswert. Sie muß bei Anlegung angemessener Kriterien institutionellen Wandels auch schlicht als nicht erreichbar gelten, da sich gewisse Formen institutionellen Wandels auch ohne formale Institutionsreform (etwa als Folge eines veränderten Wahlverhaltens oder Veränderungen in der Zusammensetzung der politischen Elite) ergeben können. Auf der Ebene des politischen Systems kommt verstärkend hinzu, daß die signifikante Veränderung einer Institution in aller Regel Rückwirkungen auch auf die Funktionsweise anderer Institutionen hat<sup>121</sup>. Wo institutioneller Wandel explizit durch staatliche Modernisierungspolitik angestrebt wird, ist es daher wichtig, die Eigendynamik politischer Institutionen hinreichend zu berücksichtigen.<sup>122</sup>

Eine Fundamentalreform des Grundgesetzes bzw. des durch dieses konstituierten Institutionensystems scheint angesichts der Erfahrungen der vereinigungsbedingten Verfassungsdebatte mit ihren höchst bescheidenen Ergebnissen auf absehbare Zeit politisch nicht durchsetzbar zu sein. Sie wäre angesichts der alles in allem positiven Gesamtbilanz des deutschen Regierungssystems nach 50 Jahren auch kaum wünschenswert. Als angemessene Zielperspektive erscheint vielmehr die behutsame Weiterentwicklung der demokratischen politischen Institutionen aus dem Geiste des gesellschaftlichen Konsenses. Sie bildet einen zentralen Bestandteil der Voraussetzungen für die demokratische Qualität und Stabilität der politischen Ordnung der Bundesrepublik jenseits der Schwelle zum 21. Jahrhundert.

---

<sup>120</sup> Vgl. G. Lehmbruch, aaO. (Anm. 39), S. 191f. Plädiert wird konkret für die Bildung von Minderheitsregierungen und eine größere öffentliche Akzeptanz dieser in der Bundesrepublik bislang wenig geschätzten Regierungsform.

<sup>121</sup> Als Schlüsselvariable einer solchen potentiellen "institutionellen Kettenreaktion" müssen in der modernen parlamentarischen Demokratie vor allem Veränderungen in der Struktur des Parteiensystems gelten.

<sup>122</sup> Hesse und Benz sprechen diesbezüglich von "prozessualer Anpassung"; vgl. Joachim Jens Hesse/Arthur Benz, *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1990, S. 225.